МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОРАЗОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

**ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ БЮДЖЕТНОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ  
«ДОНСКОЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ТЕХНИЧЕСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ»**

**(ДГТУ)**

**Кафедра «Государственное и муниципальное управление»**

**факультета «Инновационный бизнес и менеджмент»**

**Принятие и исполнение государственных решений**

#### **Лекционные материалы для обучающихся**

#### **по направлению 38.04.04 Государственное и муниципальное управление,**

#### **«Государственное и муниципальное управление»,**

#### **заочная форма обучения**

Автор: д.э.н., профессор Миргородская Е.О.

Ростов-на-Дону

2021

1. **Сущность государственных управленческих решений**

По своей сути управленческое решение – это разработанный и принятый, формально зафиксированный проект социальных изменений. Поэтому всякое управленческое решение есть акт осуществления управленческого воздействия, средство выражения и способ регулирования управленческих отношений в конкретно-исторических условиях и социальной среде.

Государственно-управленческое решение – это осознанно сделанный субъектом государственного управления выбор целенаправленного воздействия на социальную действительность, выраженный в официальной форме.

Существует более широкое понятие государственного решения – это властная воля государства, которая приобретает официально выраженную форму, будучи закрепленной в существующих государственных актах, издаваемых государственным органом либо должностным лицом в соответствии со своей компетенцией и в пределах предоставленных полномочий.

Принятие государственного решения традиционно рассматривается как этап волевого акта, совершаемого субъектом, наделенным государственно-властными полномочиями, при выборе одной из существующих возможностей в достижении предполагаемого результата намечаемых действий.

**Государственное решение** - это выбор и обоснование определенного проекта действий государственных органов, направленных на достижение общественных целей.

Характерные свойства государственных решений:

1. Решения, принятые государственными органами власти, характеризуют юридическую значимость предписанных ими действий. Установленные в них меры обычно обязательны для исполнения. Государственное решение как властный акт, как правило, обязывает, предписывает, запрещает, уполномочивает, прекращает, разрешает, поощряет, наказывает.

2. Для государственных решений характерно несколько целей, связанных между собой.

3. Наличие системы правил, определяющей порядок их разработки, обсуждения, принятия, вступления в силу, внесения изменений и отмены.

4. Государственное решение предполагает взаимодействие со всеми заинтересованными лицами. Процесс принятия решений носит адресный характер.

Существует большое количество классификаций государственных решений.

* По субъектам управления: общенародные (выборы, референдум); федеральные, региональные (субъектов федерации), местные; законодательной власти, исполнительной власти, судебной власти; единоличные, коллегиальные.
* По целям и времени действия: стратегические (долгосрочные); такти-ческие (среднесрочные); оперативные (краткосрочные).
* По масштабу действия: общегосударственные; локальные (в пределах административно-территориальной единицы); внутриведомственные; межведомственные.
* По нормативной природе; общие (нормативные), частные (ненормативные).
* По юридической силе: высшие (конституционные), законодательные; подзаконные.
* По формам правовых актов:

 законы (конституционные, кодексы, федеральные, субъектов РФ);

 указы (президентские, высших должностных лиц субъектов РФ);

 постановления (правительства, суда, прокуратуры);

 распоряжения (президента, правительства, руководителей законодательных и исполнительных органов власти);

 приказы (руководителей госорганов и их структурных подразделений; военные);

 приговоры (суда);

 санкции (следственных, прокурорских органов);

 указания, предписания, инструкции и т.д.;

 программы, декларации, положения, уставы;

 межгосударственные договоры и соглашения.

* По содержанию: политические, административные, экономические, организационные, технологические и др.
* По значимости для исполнения: обязательные, рекомендательные.
* По характеру воздействия: стимулирующие, протекционистские, мотивационные, ограничительные, запретительные и др.
* По степени публичности (открытости): общего пользования, служебного пользования, секретные, совершенно секретные.

1. **Особенности разработки и принятия решений в сфере государственного и муниципального управления**

Государственные органы принимают, как известно, управленческие решения с целью преобразования и развития сложных и крупномасштабных объектов различной природы. Так, на уровне центральных и местных органов государственного управления создаются программы и проекты, принимаются решения по развитию экономических, социальных, экологических и других больших и сложных систем.

В то же время и собственно государственные органы как субъекты управления представляют собой сложные и крупномасштабные системы. Далее, как известно из общей теории управления, необходимость оценки эффективности управленческих решений в таких системах приводит к проблеме построения большой и сложной системы критериев оценки эффективности, упорядоченности и надежности управления.

В развитии системных исследований выделяются четыре этапа:

– предшествующий этап (до середины – конца 30-х годов ХХ века);

– появление идеи общей теории систем (конец 30-х – начало 40-х годов 20 века);

– развитие кибернетики и теории информации (1950-е годы);

**–** развитие системных исследований, общей теории систем и системного подхода.

Для осуществления процесса формирования, принятия и реализации решений ГЛПР формирует определенную команду специалистов из числа государственных служащих и неправительственных экспертов и управляет процессами формирования, принятия и реализации государственных решений. ГЛПР и специалисты совместно работают над созданием определенного государственного управленческого решения.

Существуют два основных варианта решений:

* профессиональное решение команды специалистов, формирующих и согласовывающих варианты программы, представляющих затем эти варианты ГЛПР, а также
* управленческое решение ГЛПР по выбору единственного варианта программы для ее принятия (согласования, утверждения) и реализации.

Необходимо учитывать, что в технологии производства государственных управленческих решений важно гармоничное сочетание двух видов целей управленческих решений:

**–** миссионерских целей **–** по обеспечению выживания, сохранения и развития национального потенциала, и

**–** собственных целей **–** по обеспечению выживания, сохранения и развития самой системы государственного управления.

Совокупность миссионерских и собственных целей производства государственных управленческих решений, построенная с учетом влияния миссионерских и собственных целей государственной системы управления, – системная цель производства государственных управленческих решений.

Система формирования, принятия и реализации государственных управленческих решений полностью соответствует понятию сложной системы, так как ее невозможно представить одной моделью. Подходы к моделированию каждого из этих системных объектов формирования, принятия и реализации государственных управленческих решений различны ввиду качественного различия внутренней природы элементов экономических, социальных, экологических систем. Тем не менее, необходимо находить такие государственные управленческие решения, которые приводили бы к единству экономической, социальной и экологической политик для реализации общей стратегии развития в виде, например, стратегии устойчивого развития страны.

Система формирования, принятия и реализации государственных управленческих решений обладает свойством крупномасштабности, является большой системой. Государство сводит каждую проблему управления к задачам, решение которых можно поручить его частям: органам, организациям, государственным служащим. Тем самым система государственного управления разделяет себя на относительно самостоятельные части – подсистемы.

Под качеством управленческих решений понимается совокупность параметров решений, обеспечивающих их успешное выполнение. В составе свойств управленческих решений выделяются следующие, наиболее важные:

1.· **обоснованность** как необходимость учета всей совокупности факторов и условий, связанных с разработкой решения.

Руководитель должен как минимум для себя понимать, почему он принял то или иное решение. Это его всесторонняя сбалансированность по срокам, ресурсам и целям: если выбраны неверно цели, ошибка проявится быстро и коррективы внести легко; когда же решение не обеспечено достаточными ресурсами, оно «умирает долго и мучительно»;

2.· **своевременность** как необходимость преодоления, устранения, смягчения возникающего противоречия.

Своевременность решения определяется тем, что на какой стадии оно принимается: в самом начале, когда конфликт только еще зарождается и его можно устранить без больших хлопот и затрат; в период, когда он вызрел и приобрел острые, открытые формы и уже неизбежны крупные потери и издержки, или на стадии, когда уже ничего не изменить и остается только подсчитать убытки и наказать «стрелочников»;

3.· **экономичность** решения – это высокие конечные результаты при наименьших затратах, материализация передовой управленческой концепции и других достижений человеческого интеллекта в выборе стратегических направлений, движущих сил и сроков.

Эти три главных параметра в основном определяют качество управленческих решений. Дополнительные параметры-требования могут быть следующие:

**непротиворечивость, конкретность, правомочность** и другие.

Объективные экономические условия разработки качественных управленческих решений следующие:

1.· знание руководителем, специалистом, ЛПР объективных тенденций развития управленческого объекта и умение их использовать на пользу организации;

2.· ориентация в общих целях развития экономики страны, региона, города и определение исходя из этого конкретных задач своей организации;

3.· умение своевременно реагировать на меняющуюся обстановку и на новые задачи, выдвигаемые рынком, экономической политикой государства, региона и т.д.

На качественный уровень управленческих решений влияют две группы факторов:

1.· факторы ситуационного характера, связанные с осознанием проблемы: они действуют до принятия решения и заключаются в умении сформулировать проблему, спрогнозировать последствия, собрать верную информацию и др.;

2.· факторы поведенческого характера: стиль управления руководителя, политическая и социально-экономическая среда, общественные и правовые нормы, мотивы и интересы, квалификация и личностные характеристики руководителя.

Управленческие решения органов государственного и муниципального управления предопределяются системой функций, их местом и взаимодействием.

Конкретные управленческие решения зависят от целей, особенностей территориальной организации, категории должностных лиц.

На высшем уровне органов государственной власти (Федеральное Собрание РФ, Президент РФ, Правительство, Конституционный и Верховный суды) и муниципальной (Глава МО, Совет МО) в сферу решений входят проблемы выбора приоритетных направлений социально-экономического развития страны, региона, обеспечение безопасности и защита интересов населения, поддержка институтов народовластия.

В системе государственного и муниципального управления должна учитываться возможность корректировки политики с учетом изменений окружающей среды и реакции населения. Многие решения могут быть оценены через определенный промежуток времени, информация о последствиях этих решений может исходить из неопределенных локализованных источников (общественное мнение, реакция отдельных социальных групп, организаций и др.).

К особенностям решений относится и разнообразие способов их реализации (постоянное, эпизодическое, силовое, мягкое, радикальное, последовательное, прямое, опосредованное и др.).

Решения в системе государственного и муниципального управления должны соответствовать требованиям эффективности, легитимности, справедливости и быть признанными большинством населения.

Организация реализации решений, принимаемых в органах государственного и муниципального управления, осуществляется в соответствии с функциональным принципом.

Структура исполнительной власти (Правительства РФ, исполнительных органов субъектов РФ) периодически пересматривается, ведется поиск путей более эффективной организации.

На уровне муниципального управления решения реализуются на основе закрепления задач, разработанных целей и планов. Координация задач соответствует полномочиям, организационной структуре и основным информационным потокам между звеньями и подразделениями.

Следует отметить, что, несмотря на широкое использование целевых программ в качестве решений государственных и муниципальных органов, управление на муниципальном уровне осуществляется, как правило, с помощью традиционных линейно-функциональных структур.

Сравнительный анализ содержания, характера и механизмов принятия и реализации решений органов муниципального управления и решений органов государственного управления позволяет отметить следующие особенности:

• в отличие от решений, принимаемых на государственном уровне, решения муниципальных органов, как правило, не обеспечены в полной мере финансовыми и административными ресурсами;

• решения органов муниципального управления в большей степени отражают все аспекты текущей жизнедеятельности населения территориального образования;

• решения органов муниципального управления имеют зачастую оперативный характер, обусловленный необходимостью срочной реализации;

• механизм принятия и реализации решений органами муниципального управления более демократичен, поскольку предполагает участие населения в данном процессе.

Кроме всего сказанного, управленческие решения в системе муниципального управления имеют еще ряд особенностей, связанные главным образом с тем, что вынесенный вариант решения должен быть не только эффективным, но и признанным большинством населения, а также отвечать критериям легитимности и справедливости. На местном уровне главными инициаторами в принятии решений местного значения выступают представители основных ветвей власти.

1. **Государственное управление как система принятия государственных управленческих решений**

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

Субъекты принятия политических решений могут быть персональные и коллективные.

Персональные субъекты – это лица, избранные на государственные должности. К ним относятся:

 Президент Российской Федерации;

 члены Совета Федерации;

 депутаты Государственной Думы;

 высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации;

 депутаты регионального законодательного собрания.

К коллективным субъектам относятся государственные органы, имеющие право законодательной (нормативно-регулирующей) инициативы.

В статье 104 Конституции РФ, коллективными субъектами законодательной инициативы на федеральном уровне являются:

 Совет Федерации;

 Правительство Российской Федерации;

 Законодательные (представительные) органы субъектов РФ;

 Конституционный Суд РФ по вопросам своего ведения;

 Верховный Суд РФ по вопросам своего ведения.

К субъектам принятия и исполнения решений на региональном уровне государственного управления относятся:

 законодательный орган государственной власти субъекта (принимает решения в форме законов и постановлений**);**

 высшее должностное лицо субъекта РФ (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) - издает указы и постановления;

 высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ (издает постановления, распоряжения).

Таким образом, субъекты управления обладают рядом общих признаков:

 любой субъект управления обеспечивает выражение интересов опреде-ленной социальной общности;

 каждому субъекту присущи определенные функции, отражающие обще-системное разделение труда по их выполнению;

 субъекты управления системно организованы и им присущи черты си-стемы, общие функции, цели, единство принципов их образования и дея-тельности, структурное единство и др.;

 каждый субъект управления приобретает общесистемные качества, нахо-дясь в рамках системы управления и взаимодействуя с соответствующим объектом, другими субъектами своей системы, с субъектами других си-стем.

В системе формирования, принятия и реализации государственного управленческого решения содержатся **три основные подсистемы**:

а) подсистема государственного управления процессами формирования, принятия и реализации государственного управленческого решения. В нее входят ГЛПР и его аппарат;

б) подсистема формирования, принятия и реализации государственного управленческого решения. В нее входят ГЛПР и команда специалистов;

в) подсистема государственных управленческих коммуникаций. В нее входят ГЛПР, команда специалистов и другие ГЛПР и команды специалистов, с которыми необходимо согласовывать данный проект государственного управленческого решения.

Отсюда следует одно из основных требований к системе формирования, принятия и реализации государственного управленческого решения – принципы, правила и модели системной философии деятельности должны быть применены как к системе формирования, принятия и реализации государственных управленческих решений в целом, так и к каждой из ее подсистем.

1. **Целеполагание в системе государственных управленческих решений**

**Цели государств** отличаются большим разнообразием. Однако нет практически ни одного политического режима, который хотя бы формально, демагогически не выдвигал в качестве главной цели благосостояние граждан (подданных) своего государства. Обоснование и четкая формулировка целей государственного управления является важной и значимой управленческой задачей.

Для рационального и качественного определения целей необходимо учитывать прошлый опыт, наиболее актуальные общественные потребности, имеющуюся ресурсную базу.

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 дости-жения тех или иных конкретных результатов.

В целом сложность и многогранность процесса реализации целей обусловливает 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 це-лей; 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

Сформировать структуру целей государственного управления, расположить их в строго иерархическом порядке, проследить взаимосвязь между целями разного содержания, их логику и взаимную увязку при достижении основной цели позволяет прием, получивший название «древа целей».

Древо целей в государственном управлении есть способ формирования структуры целей программы государственного развития, обеспечивающий взаимосвязь множества целей и подцелей разного содержания (социальных, политических, экономических, духовных и т.д.), их согласование для достижения качественных изменений в заданном направлении. Древо целей имеет иерархическую структуру. В ней, по существу, представлена общая стратегия государственного управления, что придает ему системно-организованный характер.

**Под ограничениями** понимаются установленные в условиях задачи возможные границы изменения характеристик объекта или процесса. Ограничения в зависимости от источников их возникновения могут носить как объективный, так и субъективный характер, корреспондируя с факторами, влияющими на принятие решения.

**Под критериями** понимаются показатели, характеризующие степень приближения к цели каждого из вариантов ее достижения; служащие для объективного сопоставления различных вариантов решения и выбора из них наиболее эффективного. В определенной степени критерии могут повторять ограничения, т.е. они могут выражаться в каких-либо показателях использования ресурсов или времени.

1. **Технологии принятия и реализации государственных управленческих решений**

Принятие решений часто воспринимается как единичный акт, хотя процесс принятия решений сложен и может быть представлен в виде последовательности нескольких этапов. Рассмотрим простейшую базовую модель принятия решений Г. Саймона, состоящую из трех этапов:

– обдумывания;

– проектирования вариантов решения;

– выбора.

На этапе обдумывания следует проанализировать проблему, собрать необходимую информацию, четко сформулировать критерии, которым должно удовлетворять решение.

На этапе проектирования осуществляется поиск и конструирование возможных решений проблемы в соответствии с конкретной системой поиска этих решений.

На этапе выбора среди возможных вариантов решения выбирается лучший из всех предложенных вариантов, удовлетворяющий сразу всем рассматриваемым критериям

Этап обдумывания проблемы можно представить более подробно, разбив его на три подэтапа:

1) ощущение наличия проблемы;

2) формулирование и уточнение ее;

3) определение критериев, которыми должно удовлетворять решение.

Применение структурированного подхода в соответствии с рассмотренной линейной схемой не всегда дает удовлетворительный ответ с первого раза, и может возникнуть необходимость повторить все этапы или некоторые из них заново. Как правило, изменения осуществляются под воздействием системы внутренних и внешних факторов. Выделяют следующие виды введения изменений: «сверху - вниз» (изменение вводится властным решением), «снизу - вверх» (в случае, когда предложение об изменении формируется как результаты работы внутренней группы или команды); иногда привлекают к работе специалистов, которых просят проанализировать и выявить проблемы, а также внедрить предложенные изменения (экспертный метод). Можно выделить следующие уровни изменений: в отношении индивида, команды (группы), отдела (подразделения), организации, социума. Количество вовлеченных в процесс людей зависит от времени, необходимого на введение изменений, и от степени сложности изменений.

Другим примером простой и эффективной технологии принятия решений, которая может использоваться как автономно, так и в комбинации с другими подходами и методами, является методология «мягких» систем (ММС). В отличие от «жестких», «мягкие» системы рассматривают человека как важнейший и неотъемлемый компонент системы, который структурирует ее своей деятельностью, но в то же время и сам меняется в процессе своей деятельности.

ММС - это методология, использующая системный подход к решению неструктурированных проблем, тесно связанных с участием в них людей и многофакторностью и случайностью воздействий среды. Идея ММС заключается в том, что, описывая ситуацию, можно использовать различные интеллектуальные конструкции, например:\_\_

1) модели естественных систем (физических, химических и т.п.);

2) модели искусственных систем (инженерные сооружения);

3) модели абстрактных систем (кибернетических);

4) системы человеческой деятельности (СЧД), ориентированные на системные представления целенаправленных действий, тесно связанных с участием в них людей (системы управления, в частности государственного).

Этап подготовки управленческого решения начинается с выявления проблемы, а заканчивается формированием проекта нормативного акта и предоставлением его административному органу или должностному лицу, с которым согласовывается процедура принятия решений или который непосредственно участвует в принятии решений, при этом необходимо иметь в виду соблюдение принципов своевременности, цикличности и законности.

Второй этап процесса оформления, представления и согласования проекта принимаемого решения состоит из семи этапов, как-то:

1) установление перечня государственных органов, обладающих правом нормативной инициативы;

2) разработка правил внесения проектов нормативных актов в рассматривающий государственный орган;

3) подготовка проектов нормативных актов к рассмотрению;

4) формирование планов и подготовка заседаний для рассмотрения проектов нормативных актов;

5) процедура проведения заседаний для рассмотрения проектов нормативных актов;

6) процедура принятия нормативных актов;

7) информирование других государственных органов и населения о принятых нормативных актах.

Этот процесс, его этапы и их состав могут модифицироваться в зависимости от ветви власти, уровня власти и органа власти.

Спецификой третьего этапа (этапа выполнения решения) в процессе государственного управления является воплощение содержания решения - решение проблемы в организационном отношении и построение организации управления так, чтобы решение каждой проблемы имело свой полномочный адрес для реализации и могло быть внедрено на основе распределения функций, полномочий и ответственности. Решение проблемы на этапе реализации находится в области эффективности государственного управления с волевым воздействием управляющих на управляемых.

На этом этапе важны мониторинг и контроль за выполнением управленческих решений. Здесь также имеется две стадии: на первой принимается решение о содержании и форме контроля, на второй - об организации его. Выделяют государственный управленческий контроль и негосударственный управленческий контроль. Виды управленческого контроля разделяют по субъектам управления, по времени проведения, по характеру, по методам, по содержанию, по форме.

**6. Процесс принятия управленческого решения**

Процесс принятия группового решения тесно связан с проблемой лидерства и руководства, потому что принятие решения – одна из важных функций руководителя, а организация группы на принятие такого решения – особенно сложная функция. Тот факт, что групповые решения во многих случаях являются более эффективными, чем индивидуальные, отмечался неоднократно. В современных условиях, когда деятельность групп активизируется во многих звеньях общественного организма, эта проблема приобретает особую актуальность. Не только в социальной психологии, но и в повседневной практике разработаны различные методы принятия групповых решений, и дело науки – выявить в полной мере их возможности.

Однако, прежде чем говорить о конкретных формах принятия групповых решений, необходимо уяснить себе некоторые принципиальные вопросы, на которые должна ответить социальная психология, исследуя эту проблему.

Главные из этих вопросов следующие: что такое вообще «групповое решение», иными словами, как объединяются индивидуальные мнения членов группы в единое решение? Какую роль в процессе принятия группового решения играет предшествующая ему дискуссия? Действительно ли всегда групповое решение лучше, чем индивидуальное, и если да, то в каких случаях оно лучше? Наконец, каковы последствия для группы принятия общего решения и каково значение этого факта для каждого индивида, принимавшего в нем участие? Каждый из этих вопросов так или иначе вставал в социальной психологии, но исследованы они неодинаково.

Так, наиболее исследована роль групповой дискуссии, предшествующей принятию группового решения. На экспериментальном уровне эта проблема, как и другие вопросы групповой динамики, была изучена Левиным. Эксперимент был осуществлен в США в годы второй мировой войны и имел прикладное значение. В условиях экономических затруднений в связи с военной ситуацией в США снизилось количество пищевых продуктов, поступающих в торговую сеть. Вместо мяса населению предлагались многочисленные субпродукты, однако домохозяйки бойкотировали их покупку. Цель экспериментального исследования Левина состояла в том, чтобы сравнить эффективность воздействия на мнение домохозяек традиционной формы, используемой рекламой (лекции), и новой формы – выработки собственного группового решения на основе групповой дискуссии. Было создано шесть групп добровольцев-домохозяек из Красного Креста, каждая группа по 13-17 человек. Некоторым из этих групп были прочитаны лекции о пользе субпродуктов и о желательности их покупки, а в других группах была проведена дискуссия по этим же вопросам. Через неделю были проведены интервью с целью выяснить, насколько изменились мнения домохозяек. В группах, слушавших лекции, было зарегистрировано 3% изменения мнений, в группах, где прошли групповые дискуссии, – 32%.

Задача перестройки мышления хозяйственных руководителей побуждает к поиску методического инструментария, который бы обеспечивал блокирование особенностей мышления, мешающих решению современных проблем, и способствовал бы ускорению мышления руководителей. Другими словами, необходимо создание своего рода алгоритма решения управленческих проблем (АРУП), то есть последовательности умственных действий руководителя, приводящих к решению проблем организационно-управленческой деятельности. Создание АРУП облегчит руководителям нахождение решения проблем, сократит поле поиска решений

**Прогнозирование** 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.

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.

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.

Основные инструменты планирования:

1. *SWOT-анализ*

SWOT-анализ позволяет выявлять новые возможности развития; опреде-лять любые факторы или угрозы, которые могут негативно повлиять на эффек-тивность деятельности.

*2. PESTLE-анализ*предназначен для определения факторов макросреды и последующей проработки успешной стратегии развития.

*3. Диаграмма (график) Ганта*– это эффективный инструмент планирования.

Общий вид диаграммы Ганта – это обычный график, состоящий из горизонтальных полос, которые ориентированы между двумя осями: вертикальная представляет собой список задач; горизонтальная – временные даты. На графике можно увидеть момент начала и окончания работы, ее общую продолжительность.

Преимущества диаграммы Ганта:

 Визуализация обеспечивает четкое понимание того, в какой стадии нахо-дится проект, сколько времени осталось на выполнение задач, где распо-ложены критические точки. Графики позволяют оптимизировать процесс планирования и распределения задач между сотрудниками.

 Составление диаграмм не требует специальных.

 Gantt Chart обеспечивает контроль любых проектов в одном простран-стве, что очень удобно для отдельных менеджеров и команды в целом.

*4. Сетевой график*- это ориентированный граф без контуров. В сетевом графике главными элементами являются работа и событие. На сетевых графиках события обозначаются кружками, а работы - стрелками.

Работа - это активный процесс, протяженный во времени, требующий затрат ресурсов, либо пассивный (ожидание), приводящий к достижению намеченного результата.

Фиктивная работа - это связь между результатами работ (событиями), не требующая затрат времени и ресурсов.

Событие - это результат (промежуточный или конечный) выполнения одной или нескольких следующих друг за другом работ.

Путь -это любая непрерывная последовательность (цепь) работ и событий.

Сетевой график выражает соотношения порядка, существующие в множестве операций, он соединяет операции в том порядке, как они выполняются.

Критический путь - это путь, не имеющий резервов и включающий самые напряженные работы комплекса. Работы, расположенные на критическом пути, называются критическими. Критический путь позволяет рассчитать время, за которое будут выполнены все работы проекта, моделируемого с помощью сетевого графика. Если время выполнения какой-либо работы, лежащей на критическом пути, изменится, то окончательное время выполнения работ также изменится, при этом критический путь может перестать быть таковым, а критическим станет другой путь, ранее им не являвшийся.

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.

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.

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

**7. Классификация проблем и ситуаций при принятии государственных решений**

Следует различать такие два понятия, как «ситуация» и «проблема». **Ситуация** — это сложившаяся комбинация факторов, а **проблема** — это несоответствие реальной комбинации факторов той, которая желательна или является оптимальной с точки зрения имеющихся характеристик объекта. Необходимо иметь в виду, что одна и та же ситуация порождает неоднородные проблемы на разных уровнях управления.

Хорошо структурированные проблемы дают возможность определить взаимодействие между факторами влияния на проблему в количественном выражении. Например, сокращение выручки от реализации автомобилей на 20% является результатом взаимодействия двух факторов: снижения объема реализации на 4% и вынужденного снижения цен на них на 5%.

Слабоструктурированные проблемы вызываются обычно качественными факторами, не имеющими количественных характеристик. Иногда в слабоструктурированных проблемах присутствуют как количественно определяемые, так и неопределяемые факторы.

Например, если невыполнение плана вызвано ростом текучести рабочих на 10% в этом году по сравнению с прошлым, связанным с повышением норм выработки на 3% и грубостью начальника цеха, то можно говорить о слабоструктурированной проблеме.

Неструктурированные проблемы содержат лишь самые общие сведения о факторах, но в то же время не позволяют сформулировать связь между ними. Например, продажа продукта А за короткий период резко сократилась, притом что не выявлено никаких причин этой проблемы: товар не устарел, конкуренты не выпустили на рынок заменяющей его новинки, у покупателей не было ярко выраженных претензий к уровню цен или качеству.

С точки зрения классности проблемы делятся на прямые и обратные. К прямым относятся определение эффективности, выбор способа действия; к обратным — поиск условий и факторов, при которых критерием являются максимум и минимум.

Степень срочности (приоритетности) определяется многими обстоятельствами. Степень срочности решения стратегических проблем иная, чем тактических и оперативных, поэтому ранжирование следует производить внутри проблем одного ранга.

**8. Методы разработки управленческих государственных решений**

В теории разработки управленческих решений выделяются следующие группы методов:

* аналитические,
* статистические,
* математического программирования,
* эвристические,
* активизирующие,
* экспертные,
* методы сценариев и
* метод дерева решений.

Каждый метод основан на исследовании специально разработанных моделей, которые периодически проверяются на достоверность, точность и эффективность.

Основная задача каждой модели – упростить процесс разработки решения. Точность определяется соответствием моделируемых процедур и операций при разработке решений реальным процессам.

**Аналитические методы** основаны на работе руководителя или специалиста с набором аналитических соотношений.

Статистические методы основаны на использовании информации о прошлом удачном опыте ряда организаций в какой-либо сфере деятельности для разработки или реализации УР другими компаниями.

**К активизирующим** относятся методы психологической активизации и методы подключения новых интеллектуальных источников.

Активизирующие методыпринятия решений делятся на две группы.

1. Методы психологической активизации включают

1.1. конференции идей,

1.2. методы мозговой атаки,

1.3. метод вопросов.

2. Методы подключения новых интеллектуальных источников включают

2.1. теоретико-игровые методы,

2.2. метод наставничества,

2.3. работу с консультантами.

Методы психологической активизации созданы в 40-е годы и широко известны во всем мире.

Метод конференции идейоснован на стимулировании процесса мышления на уровне подсознания. Команде численностью до 10 человек на 30 – 40 минут даются варианты решения 2 – 3 взаимосвязанных идей.

Если требуется большее количество вариантов идей, применяется интеллектуальный штурм типа мозговой атаки, когда команда численностью до 10 человек за 30 – 40 минут дает до 100 вариантов идей, от прагматических до еретических.

Метод контрольных вопросовоснован на наборе предварительно сформулированных вопросов, ответы на которые формируют новый подход к ре-шениям: что можно убавить или добавить, увеличить и т.д.

Вторая группа активизирующих методов применяется, когда имеется большой объем информации и недостаток времени для ее осмысления. *Тео-ретико-игровые* методы основаны на использовании ПК и материала для поддержки управленческих решений, заменяющих совещания. *Метод наставничества* и *работа с консультантами* позволяют значительно сократить срок разработки и повысить качество решений.

При разработке управленческих решений для нетиповых, творческих задач применяются **эвристические методы**. Это новые условия, в которых оказывается руководитель или специалист, когда «не работают» формализованные методы и используются приемы, основанные на опыте Сократа. Суть этих методов – извлечение скрытой в подсознании информации путем стимулирования мышления посредством искусно наводящих вопросов. Существует множество вариантов эвристического приема. Для наглядности приведём один из них – пятнадцатишаговый эвристический прием:

В случае большого размера организации и необходимости решать стратегические задачи используется **метод сценариев.** Суть его состоит в представлении задачи в виде многообразного ее прохождения через ситуации, конфликты, неудовольствия и прогноз возможных результатов решения как эпилога в сценарии. Сценарий обсуждается на совещании заинтересованных в его реализации лиц.

**Экспертные методы** основаны на совокупном мнении специалистов, обычно в пересекающихся областях деятельности, например, в социологии, психологии.

Основные условия применения экспертных методов следующие:

1. Наличие квалифицированных в данной области специалистов для формирования экспертной комиссии

2. Принятие условия, что решения, принимаемые комиссией, являются безусловными для участников, представивших на оценку свой вариант решения.

Основные направления принятия экспертных оценок:

а) определение целей и выбор приоритетности на дереве целей;

б) составление экспертного прогноза по возможному развитию ситуаций;

в) участие в составлении рейтинговых оценок;

г) нахождение наиболее важного критерия для оценки эффективности принимаемых решений;

д) принятие коллективных решений методом Дельфи, мозговых штурмов и др., где требуется заключение экспертов.

В настоящее время разработано несколько приемов выработки экспертных оценок.

*Принципы метода "мозгового штурма":*

1. Четкая формулировка цели и/или задач и ограничений.

2. Обеспечение максимальной свободы участникам

a. предоставление слова каждому (поощрение застенчивых, "придержание" наиболее активных и авторитетных);

b. полная свобода мнений, поощрение "безумных" идей, аналогий (литературных, музыкальных, биологических и т.д.);

3. Тщательное формирование состава участников

a. определение численности;

b. по специализации, предназначенное для полного покрытия необходимой области, а в некоторых случаях, выходящего за ее пределы, а также возможности частичной взаимной замены);

c. психологическая (отсутствие злокачественных конфликтов, явных лидеров);

d. по квалификации (высокий и примерно равный уровень)

e. иногда введение "козла отпущения";

4. Иерархическое ведение обсуждений: сначала - максимально вширь, затем оценка перспективности вариантов и отбор наилучших, потом снова "вширь";

5. Огромная роль "ведущего «и демократический стиль руководства:

a. создание творческой, целенаправленной и бесконфликтной атмосферы;

b. умение "выявлять" предложения и направлять ход дискуссии (греческий метод).

Выводы:

 Метод мало формализован.

 Сложен в организации и возможны конфликты в ходе реализации.

 Результаты чрезвычайно сильно зависят от подготовки и проведения.

*Морфологический метод и метод анализа круга проблем*

Методы состоят в разложении исходной проблемы на компоненты или возникающие проблемы, а затем в их последующей разбивке на альтернативные способы реализации. Затем составляются все возможные варианты сочетаний. Для каждого из них или лишь для наиболее перспективных вариантов составляется соответствующий проект

*Метод аналогий.* Идея метода состоит в вычленении возникшей проблемы и попытке ее решения с помощью идей из других сфер жизни и науки. Одно время метод применялся настолько успешно, что на его основе родилась целая наука - синектика. Ее область, занимающаяся заимствованием технических идей в биологии называется бионикой.

Для использования метода аналогий необходимо

а) вычленить причину затруднений;

б) предельно формализовать ее до уровня, воспринимаемого специалистами из других областей;

в) описать цели будущего решения и объективные ограничения;

г) выделить область жизни или науки, в которой могут быть близкие по своему смыслу решения;

д) подобрать команду специалистов из выбранной области;

е) организовать и провести мозговой штурм;

ж) интерпретировать для исходной области полученные варианты решений;

з) выбрать из них реализуемые и наиболее эффективные.

*Случайный импульс*. Наш мыслительный аппарат функционирует в виде самоукрупняющейся запоминающей системы. Объем внимания отличается ограниченностью и ассоциативностью. Т.е. при одновременном поступлении в мозг двух сигналов при специально созданных условиях между ними должна установиться некая логическая цепочка, которая может существенно изменить восприятия каждого из сигналов.

Основные приемы для ускорения этого процесса:

объединение множества людей;

посещение мест, где много случайных вещей (магазин, выставка, библиотека и т.д.);

сознательное объединение ранее несвязанных мыслей, например, с помощью случайных слов-подсказок

*Метод «635» .* Шесть человек высказывают по три идеи по заданному вопросу за пять минут.

Затем по часовой стрелке листки с их мнениями передаются, например, по часовой стрелке. За следующие пять минут каждый участник должен ознакомиться со всеми предложениями своего соседа и детализировать их. Так поступают до тех пор, пока каждый не поработал над всеми идеями группы.

Через полчаса, как максимум, готово 18 разработанных предложений. Следующие полчаса даются на их обсуждение, дополнение и выбор наилучших вариантов.

*Метод модераций.* Участники заполняют по три карточки с кратким описанием имеющихся проблем (анонимно).

Модератор тасует полученные карточки и по очереди оглашает их содержание, предлагая отнести их к определенным группам. Если мнения участников расходятся, окончательное решение принадлежит автору данной карточки. В результате все проблемы оказываются разбиты на группы (кластеры).

Обсуждается каждый из кластеров. Предлагаются следующие возможности: исключение (включение) из него каких-либо проблем, разбиение на несколько более мелких групп или, наоборот, их укрупнение.

Разрабатывается общее наименование кластеров. Определяется их относительная важность.

**Метод дерева решений** основан на анализе графических изображений связей основных и последующих вариантов УР по основным результатам каждого решения и ожидаемой эффективности.

**9. Организационные аспекты принятия государственных решений**

Всякая проблема есть, в сущности, проблема выбора решения из некоторого множества альтернатив, а лучший вариант называют оптимальным. Оптимизация как процесс выбора наилучшего варианта предполагает определение и установление минимального или максимального значения критерия для отбора. Наилучший вариант выполнения поставленных задач в соответствии с выбранными критериями и учетом меняющихся ограничений и есть оптимальный. **Критерием оптимальности** может быть минимизация степени риска, затрат ресурсов, временных, материальных, финансовых, трудовых, духовных.

В практике управления социальными системами принимаемые решения многокритериальные. При многокритериальных решениях субъекту управления приходится прибегать к компромиссу: выбирать наиболее важный, по его мнению критерий, а остальные отвергать или давать «весовые» оценки различным критериям и учитывать их при определении наилучшего варианта.

Критерии выбора варианта, по существу, представляют собой факторы, учитываемые при выработке и принятии решения. Чем больше количество факторов учитывается, тем в большей мере усложняется поиск оптимального варианта.

Оптимизация должна дать ответ на следующие вопросы: каково будет состояние проблемы по каждому варианту после ее решения; сколько времени и какие средства будут необходимы; как и какие трудности нужно преодолеть при реализации различных вариантов; как будет отражаться каждый вариант на социальном организме в целом.

Принятие политических решений – центральный элемент преобразования политических требований различных групп и граждан в приемлемые для всего общества средства и методы регулирования социальных отношений.

Политическое решение – это всегда процесс, начинающийся с появления политической проблемы и заканчивающийся с ее разрешением, снятием. Разумеется, в случае принятия действенных мер.

Любое политическое решение принимается людьми для разрешения конкретной политической ситуации. При принятии политического решения необходимо соблюдение ряда требований:

– целесообразность принятия решения;

– своевременность разработки решения;

– системность в учете факторов, значимых для принятия решения;

– соответствие принимаемого решения действующим в обществе правовым нормам, законам;

– подчиненность процесса принятия и реализации решения действию общих принципов человеческой деятельности.

В обществе с достаточно высоким уровнем политической культуры принимаемые решения в основном соответствуют вышеизложенным основным требованиям. Их реализация не нарушает целостности и стабильности политической системы общества в целом. Там же, где данные требования не учитываются, или учитываются не в полной мере, принимаемые политические решения нередко приводят к серьезным политическим и экономическим кризисам.

Одну из первых попыток выделить основные типы собственно политических решений можно найти в работе Р. Макридиса «Изучение сравнительного правительства», вышедшей в свет в середине 50-х годов XX в. Он выделял три типа политических решений.

Первый был назван им фундаментальным, – этот вид решений затрагивает всю схему принятия решений в обществе и непосредственно само лицо, принимающее решение. По сути, речь идет о таких решениях, которые кардинальным образом меняют существующую политическую систему. Не случайно Р. Макридис говорит о двух способах принятия данных решений – легитимном (в виде конституционных реформ) и нелегитимном (в виде революций).

Второй тип политических решений – решения законодательные. Они затрагивают статус и права многих членов общества и устанавливают новые процедуры принятия решений в обществе. К ним относятся законы и подзаконные акты, принимаемые органами законодательной власти.

Наконец, третий тип решений – решения, касающиеся отдельных, индивидуальных случаев, которые Макридис называет административными или судебными. Фактически они представляют собой технику применения решений второго типа к конкретным ситуациям.

После принятия любого политического решения наступает этап его реализации. Выделяют некоторые типы реализации решений в зависимости от характера взаимоотношений органов власти и населения:

− элитизм;

− популизм;

− консерватизм;

− радикализм;

− демократизм.

Процесс принятия решений определяется индивидуальными качествами лидера (политика) и стилем лидерства. Чтобы квалифицированно принимать решения, руководитель должен критически оценивать эффективность путей реализации выработанного решения, соотносить решения с реальными условиями реализации, умело использовать профессиональный опыт; активно подключать специалистов к разработке конкретных предложений по выработке решения, обладать высоким чувством ответственности.

Управленческий цикл может быть условно представлен в виде двух основных этапов: выработка решения и организация его исполнения.

Разработка управленческих решений – этот этап административного процесса (и функция) выполняет структурообразующую роль в государственно-служебной деятельности, занимает в ней центральное, иерархически главное место, определяет как результативные параметры, так и процессуальное содержание государственного управления.

Осуществление этой функции, собственно технология выработки решения, включает несколько последовательных стадий:

1) определение проблемы и формулирование цели;

2) разработка вариантов решения;

3) их оценка и обоснование выбора лучшего в конкретных условиях;

4) принятие (утверждение) решения.

Наиболее распространенными моделями принятия решения являются рациональная и инкрементальная.

**Выработка альтернатив** управленческих решений.

Ранее усилия по улучшению качества принятия решений были направлены на использование формализованных аналитических и оценивающих методов. Роль творческого потенциала в принятии решений игнорировалась. Творческий подход менеджеру особенно необходим при формулировке проблемы и выработке диапазона альтернатив решений. Поэтому важной задачей руководителей является стимулирование творческого потенциала менеджеров в выработке альтернатив.

Основные характеристики творческой организации:

1. Гибкая адаптивная структура, наличие специальных подразделений, высоко творческих людей, ориентированных на выдвижение идей.

2. Открытые каналы коммуникаций, большое количество внешних контактов.

3. Проведение политики разнородного найма, включая методы привлечения творческих работников (особенно в таких областях, как разработка дизайна изделия, исследование и развитие или маркетинг, а также в периоды бурного роста организации).

4. Оценка идей и людей по качеству результатов их деятельности, а не по статусу, должности.

5. Вложение капитала в фундаментальные исследования и в развитие персонала.

6. Гибкое долгосрочное планирование, провидение экспериментов с новыми идеями.

7. Децентрализованное управление, использование разнообразных методов принятия решений, обеспечивающих эффективное включение в этот процесс своих работников.

8. Допущение рискового характера решений, ожидание и активное использование внутренних и внешних возможностей.

9. Свобода в выборе методов выполнения заданий, участие в постановке целей и увлечение выполнением своих обязанностей, отсутствие управления в режиме «пожарной команды».

10. Наличие оригинальных и разноплановых целей, в том числе социального характера.

11. Поощрение многообразия в поведении, подходах к решению проблем, использованию возможностей. Отсутствие жесткого применения предписанных и единообразных подходов, безусловного использования утвержденных процедур.

12. Социально-психологический климат, который придает высокое значение творческому потенциалу личности и рассматривает это скорее, как норму, чем как исключение.

13. Периодическая оценка имеющегося творческого потенциала. Большинство организаций фактически оценивают только характеристики творческого поведения потенциальных новичков.

**Организация исполнения государственных решений**

Исполнение управленческого решения – это процесс перманентного решения типичных, повторяющихся задач и новых, поддающихся регулированию принятыми нормами.

В организации исполнения решений необходимо в качестве главной задачи признать мобилизацию усилий исполнителей, обеспечение творческой работы, мотивацию строгой ответственности за достижение намеченного.

В процессе контроля можно выделить четыре этапа: установление норм, наблюдение за значениями фактических показателей, сравнение фактических показателей с нормами, корректирующие действия (от незначительных вмешательств до перехода к «резервному» плану). Одна из современных тенденций развития управленческого контроля заключается в том, чтобы контроль все больше и больше заменялся самоконтролем.

Многоэтапный процесс мониторинга и контроля может быть представлен следующими этапами.

Этап 1 – цели более высокого уровня - вынесен за пределы контура управления, если это находится вне области компетенции организации или подразделения.

На этапе 2 – определяются измеримые цели.

На этапе 3 выбираются количественные параметры, определяющие степень достижения целей.

На этапе 4 устанавливаются нормы или критерии требуемого качества исполнения.

Этапы 1-4 последовательно определяют контролирующую деятельность или переориентируют текущую деятельность.

Этапы 5-8 – это этапы непосредственного мониторинга, при осуществлении которого получают ин-формацию о текущей деятельности (этап 5), измеряют результаты исполнения (этап 6), сравнивают измеренные результаты с нормами (критериями) (этап 7), решают, нужны ли корректирующие действия (этап 8).

На этапе 8 осуществляется ветвление процесса: продолжить без изменений, если коррекция не требуется (этап 8а), произвести корректирующие действия для улучшения исполнения (этап 86); пересмотреть и изменить цели, параметры или нормы (критерии) (этап 8в). После этапов 8а и 86 снова осуществляется мониторинг (переход на этап 5), а после этапа 8в возможен переход на этап 4, этап 3 или даже на этап 1.

Для обеспечения измерения и мониторинга результатов используются следующие средства мониторинга: наблюдение и личное участие, опросы и обсуждения, текущая статистика, собственная статистика, отчеты и доклады. Применение информационных технологий позволяет создавать собственные базы данных и фонды методов решения управленческих задач, использовать прочие базы данных, а также существенно ускорять подготовку текущих отчетов, собирая информацию из множества источников.

**10. Мониторинг и контроль процесса реализации государственных управленческих решений**

Под реализацией государственных решений понимают осуществление государственной политики в режиме функциональных исполнений, принятие решений и совершение действий, нацеленных на достижение целей государственной политики, контроль над исполнением этих мер, оценку полученного эффекта и корректировку государственной политики в режиме обратной связи. Иными словами, реализация государственного решения – это пространство деятельности государства от определения целей до достижения результата по публично объявленным целям.

Под мониторингом понимают замер текущего состояния объекта управления или оценку текущего результата деятельности через соотнесение его значения с заранее запланированным на конкретном этапе показателем. В конце концов, когда достигается конечный результат государственной политики, то мониторинг превращается в фиксацию полученного результата. Мониторинг имеет своим результатом получение показателей – количественных, полуколичественных, качественных, - которые должны быть корреспондентны поставленным целям, а не носить произвольный характер.

**Контроль реализации управленческих решений**

Для того, чтобы государственное решение было результативным, необходимо осуществлять контроль над его исполнением. Без контроля нельзя определить, выполнено ли решение и решены ли те проблемы, на которые было направлено решение.

Применительно к системе государственного управления **контроль** представляет собой проверку качества управленческой деятельности посредством сопоставления фактически достигнутых результатов этой деятельности с теми целями, которые были поставлены в нормативных актах при решении актуальных социальных проблем, а также с уровнем решения этих проблем.

Контроль, как завершающая стадия при работе с государственными решениями, позволяет не только выявлять, но и предупреждать отклонения, ошибки и недостатки, искать новые резервы и возможности. С помощью контроля осуществляется служебное наблюдение за процессом выполнения государственного решения, выявляются результаты воздействия субъекта управления на объект управления. Выступая средством обратной связи, контроль дает управляющей подсистеме необходимую информацию о фактах запланированного или отклоняющегося поведения управляемой подсистемы. Выявляя отклонения и их причины, контроль определяет необходимые пути корректировки дальнейшей управленческой деятельности, способствует выработке различных форм ее оптимизации.

Контроль над исполнением государственных решений технологически включает четыре основные фазы:

1) учет достигнутых результатов;

2) сравнение этих результатов с поставленными в управленческих актах целями;

3) оценку уровня решения актуальной социальной проблемы;

4)корректировку и оптимизацию дальнейшей управленческой деятельности.

Рассмотрим три вида контроля за исполнением государственных 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.

**11. Методология анализа государственных решений**

В государственном управлении информационно-аналитическая деятельность в настоящее время – это деятельность по сбору, обработке и анализу информации о сложных (самоорганизующихся и саморазвивающихся) социальных, политических и экономических системах.

Можно выделить следующие сложные семантические (содержательные) компоненты информационно-аналитической деятельности*:*

* анализ,
* моделирование,
* экспертизу,
* прогнозирование,
* диагностику,
* информационно-аналитический мониторинг,
* ситуационное управление, являющиеся достаточно традиционными, добавив к ним также и
* организацию процесса принятия решений, что соответствует современному представлению об аналитической деятельности.

Существуют разные уровни аналитических и экспертных служб*:*

*=*высший, государственный – это организации правительственного, парламентского, президентского окружения; затем следуют

информационно-аналитические подразделения организаций финансовой и коммерческой сфер;

= аналитические и экспертные подразделения центров научно-технической информации и

=аналитические центры учебных заведений;

=представители негосударственного сектора, осваивающие информационную и аналитическую нишу рынка подобных услуг научного назначения.

= сеть специализированных аналитических и экспертных организаций, деятельность которых достаточно сильно влияет на принятие решений в разных сферах.

Аналитической деятельностью в различных органах власти занимаются фактически самые разные структуры: и пресс-службы, и информационные подразделения, и библиотеки, и общественные центры.

Информационные системы используются преимущественно для решения сложных, но детерминированных задач (например, задач оптимизации, справочного поиска информации, контроля исполнения, делопроизводства, связанных с кадрами, бухгалтерским учетом и т.п.).

В России имеется некоторый опыт решения аналитических задач стратегического уровня (в Центральном экономико-математическом институте (ЦЭМИ) РАН, Вычислительном центре РАН, Институте проблем управления РАН, Центре экономической конъюнктуры при Правительстве РФ и др.). Применение этого опыта непосредственно в органах власти затруднено тем, что сконструированные модели, как правило, не учитывают политические и социальные факторы.

Зарубежный и отечественный опыт разработки моделей и методов решения задач, учитывающий специфику политических государственных отношений между субъектами управления, показывает целесообразность использования подходов, основанных на теории проектирования сложных интеллектуально-информационных технологий, на современных методах исследования когнитивных механизмов, создания «нечетких» систем, систем графического отображения, аудио- и видеопредставления таких систем.

Условно различают мониторинговые, инициируемые и кумулятивные аналитические исследования.

Мониторинговые исследования предназначены для длительного аналитического слежения за развитием определенной ситуации, чтобы априори иметь возможность синтеза управленческих решений, обеспечивая тем самым их превентивный характер.

Инициируемые аналитические исследования проводятся аналитическими службами по ранее незапланированным поручениям руководства или в результате выявления проблем при проведении мониторинговых исследований.

Кумулятивные исследования характеризуются высокими требованиями к оперативности их проведения, применением специализированных методов обработки экспертной информации на основе совещательно-ситуационной автоматизированной обработки информации группами руководителей и/или экспертов.

**12. Риск и неопределенность при принятии управленческих решений**

Принимаемые управленческие решения всегда спроектированы в будущее, поэтому ЛПР в момент принятия решения часто не может с абсолютной уверенностью знать, как будут развиваться события, как будет изменяться ситуация. Иными словами, в момент принятия управленческого решения значителен элемент неопределенности и риска.

Неопределенность – одно из центральных понятий в современной теории и практике управления. Важность этого понятия обусловлена тем, что на деятельность любой организации влияют неопределенные факторы. К ним относятся такие факторы внешней и внутренней среды, значения которых неизвестны или известны не полностью.

Несмотря на дефицит информации, возможное влияние неопределенных факторов на организацию должно учитываться в процессах принятия управленческих решений. Если это происходит, то говорят о принятии решений в условиях неопределенности.

В общем случае неопределенность в моделях принятии решений следует понимать, как наличие нескольких возможных исходов каждой альтернативы. Действительно, в обыденном понимании неопределенность обычно связывается с такими характеристиками, как непредсказуемость, случайность, неоднозначность, нечеткость. Если факторы, влияющие на принятие решения, обладают этими свойствами, то нельзя говорить о каком-либо определенном исходе альтернативы. В этих условиях необходимо рассматривать все возможные исходы или хотя бы наиболее вероятные из них. Например, управленческое решение о производстве новой продукции или открытии нового вида деятельности принимается в условиях неопределенности, поскольку его последствия не определены в силу влияния таких факторов, как потребительский спрос, действия конкурентов, изменения в законодательстве и других. Следовательно, при анализе данного решения необходимо рассматривать несколько возможных исходов, т.е. значений показателей эффективности (ожидаемой прибыли, объема продаж, доли рынка и т.д.), которые используются для принятия решения.

Неопределенность выступает необходимым и достаточным условием риска в принятии решений.

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. Как можно заметить, в таком подходе наряду с негативным восприятием риска присутствует и положительный.

**Неклассический подход** (А. Маршалл, А. Пичу) рассматривает риск как показатель отклонения субъекта от поставленных им целей. Риск выступает маркером несовпадения количественных и качественных параметров планируемой и реально осуществленной деятельности.

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

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.

У государства существуют следующие возможности снижения уровня государственных 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.

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, ин-формационные 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.

Таким образом, 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.

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 предопределяют 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.

**13. Оценка качества государственных управленческих решений**

Оценка качества управленческих решений в сфере ГМУ базируется на оценке качества продукта, в частности оказываемых государственных услуг.

Показатели доступности и качества государственных услуг определяются для осуществления оценки и контроля деятельности как поставщиков государственных услуг в целом, так и отдельных должностных лиц. Общими показателями для всех услуг являются точность и своевременность исполнения, доступность, затраты на их реализацию, наличие обоснованных жалоб. Состав показателей доступности и качества подразделяется на две основные группы: количественные и качественные.

В группу количественных показателей доступности, которые характеризуются измеримыми показателями, позволяющими объективно оценивать деятельность поставщиков государственных услуг, входят:

- время ожидания услуги; график работы учреждения;

- место расположения учреждения, предоставляющего услуги;

- количество документов, требуемых для получения услуги;

- стоимость конечного результата услуги (для платных услуг);

- наличие льгот для определенных категорий потребителей услуги.

В число качественных показателей доступности предоставляемых услуг входят: степень сложности требований, которые необходимо выполнить для получения услуги; достоверность информации о предоставляемых услугах; наличие различных каналов получения услуги; простота и ясность информационных и инструктивных документов.

В группу количественных показателей оценки качества предоставляемых услуг входят: соблюдение сроков предоставления услуг; количество обоснованных жалоб.

К качественным показателям относятся: точность выполняемых обязательств по отношению к потребителю; культура обслуживания (вежливость, эстетичность); качество результатов труда персонала (профессиональное мастерство).

Содержание и конкретные их значения определяются спецификой самой услуги, а также возможностями поставщика государственных услуг.

**14. Оценка эффективности государственных управленческих решений**

Эффективность управления – это один из основных показателей совершенства управления, определяемый посредством сопоставления результатов управления и ресурсов, затраченных на его достижение.

Под оценкой эффективности государственного управленческого решения понимают совокупность моделей и методов по изучению и измерению фактических результатов государственной деятельности или программ, которые завершены или находятся в стадии реализации.

Критерии, на основании значений которых формируется оценка результатов государственного управления, бывают количественные и качественные. Критерии и оценки используются для совершенствования процесса принятия решений, системы отчетности и самих процессов государственного управления, качество которого можно оценить в соответствии с потребностями, желаниями и ресурсами общества. При этом можно выделить две измеримые составляющие деятельности государственного управления: техническую эффективность и экономическую эффективность. Техническая эффективность государственного управления определяется степенью достижения целей деятельности с учетом «общественных целей». Экономическая эффективность государственного управления определяется как отношение стоимости объемов предоставленных услуг к стоимости объемов привлеченных для этого ресурсов.

Критерии эффективности должны не только отражать степень достижения поставленных целей, но и реагировать на возникновение новых проблем в управлении, а также на отрицательные последствия проводимых государственными органами мероприятий.

Существует несколько основных типов оценок государственного управления:

– оценка процесса выполнения;

– оценка результатов;

– оценка последствий;

– оценка экономической эффективности.

Для определения оценок, как правило, проводят оценочные исследования, которые делятся на две группы: научные и традиционные формы. Научные формы предполагают проведение исследований с использованием различных научных методологий и методик изучения социальных, экономических, политических процессов. Их применение приносит хорошие теоретические и практические результаты, но требует много времени и больших финансовых затрат. При проведении научных исследований применяют следующие методы:

– социологические опросы (анкетирование и итервьюирование);

– наблюдения (открытые и скрытые);

– экспертные оценки;

– моделирование;

– формирование контрольных групп;

– проведение экспериментов и др.

Традиционные формы оценки эффективности государственного управленческого решения представлены политическим или административным контролем и являются результатами парламентских слушаний, отчетов руководителей и контрольных комиссий, государственной аудиторской проверки.

**Эффективные управленческие решения**

Определение социально-экономической эффективности управленческих решений представляет собой весьма сложную и серьезную научную проблему, трудности в решении которой диктуются самой сущностью процессов управления, происходящих в рамках любой организации.

Необходимым элементом (и параметром) процесса принятия управленческих решений является оценка тех действий, которые предпринимаются на его различных этапах. На этапе постановки задачи принятия решений – это оценка границ, масштабов и уровня распространения проблемы и проблемной ситуации, на этапе решения – оценка различных вариантов, предлагаемых специалистами, на этапе принятия решения – оценка ожидаемых последствий его реализации. Для этой цели используются критерии.

Наиболее полно система критериев оценки решений разработана для структурированных проблем, позволяющих применять экономико-математические методы. С их помощью определяются лучшие решения, например, по таким параметрам, как сроки окупаемости капиталовложений, прирост доходов или прибыли, минимизация текущих издержек или максимизация производительности труда и т. п. Нередко в качестве критерия выбора решения применяется фактор времени, особенно важный в условиях переходного периода, для которого характерна неустойчивость состояния экономики и общества в целом. Задержка с принятием решения или выбор решения, которое требует более длительного времени реализации, могут существенно снизить ожидаемые результаты (из-за инфляции, изменения политики и прочих факторов внешней среды). Поэтому на этапе выработки курса действий менеджерам приходится анализировать большое количество вариантов решений, отличающихся различными комбинациями используемых ресурсов организации.

В практике менеджмента часто возникает необходимость решения слабо структурированных проблем, не дающих возможности оценивать варианты с помощью математического аппарата. В этом случае для оценки решений может применяться система взвешенных критериев, а сам процесс оценки осуществляется в три этапа. На первом формируются самые важные критерии, необходимость выполнения которых не вызывает сомнений. Альтернативные варианты оценивают по этим критериям (которые, в сущности, являются критериями ограничения) и разделяют на группы: соответствующие требованиям, не соответствующие и «сомнительные». На втором этапе анализируются варианты по остальным критериям.

Например, принимая решение о строительстве филиала предприятия, необходимо учитывать, как это отразится на его экономике, программах развития, какое влияние новое предприятие окажет на экономическую и социальную среду обитания материнской фирмы и т. д. Если решение связано с освобождением кадров (например, при автоматизации производства), необходимо заранее определить направления передвижения персонала или его переподготовку.

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.

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-но 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 сформулирован таким образом, чтобы их значения (собранные и расчетные данные) могли быть проверены. По возможности, к ним должно прилагаться описание использованных при расчётах 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.

**15. Принятие государственных решений в условиях политических конфликтов**

***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 удается 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.

***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 внутриполитические* 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 *институциализированные и неинституализированные*, 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.

***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 удается 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.

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.

***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, обусловливающих 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, обизменении 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 ослабленииее позиций, о поражении, нанесенном ей в соответствии с «правилами игры»; уничтожение, «тотальное истребление противника» (X. 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.