

1. Коммуникации в государственном и муниципальном управлении: предмет и значимость изучения

Важнейшую интегрирующую роль коммуникаций в управлении одним из первых отметил Г.Саймон, назвав их, наряду с принятием решений и балансом целей, важнейшим связующим процессом в организации. В полной мере этот вывод, . . . , относится к ,коммуникациям в системе государственного и муниципального управления включающим в себя коммуникации внутри государственного органа, внутри системы государственного и муниципального управления, систему взаимодействия между властью и обществом

Можно с уверенностью сказать, что совершенствование коммуникативной подсистемы является необходимым условием успешного функционирования системы государственного и муниципального управления, важнейшим фактором повышения его эффективности. Эффективность функционирования органов власти непосредственно зависит от эффективности коммуникаций, от ,того, насколько успешно преодолеваются барьеры и препятствия затрудняющие взаимопонимание и сотрудничество, насколько достоверна и .полна управленческая информация

Коммуникативная подсистема включает совокупность связей, осознанных взаимодействий, взаимоотношений в системе государственного и муниципального управления, это – пространство связей, в котором формируются, функционируют и развиваются государственные органы и органы местного самоуправления.

Коммуникативная подсистема государственного и муниципального управления — совокупность государственной и муниципальной информации, информационных потоков как средств обеспечения согласованности в управлении, взаимодействия между органами власти и управления, а также между властью и обществом.

Первостепенное значение в этой подсистеме имеет взаимодействие власти и общества, поскольку именно эти коммуникации образуют обратную связь системы государственного и муниципального управления

Система взаимодействия власти и гражданского общества — основа государственного и муниципального управления. Ее правовой основой является конституционное положение о том, что «носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ»

Система взаимодействий функционирует как различные институты государства и общества. Власть в демократическом обществе должна быть производной от потребностей и требований различных слоев, групп общества. Вовлечение в процесс государственного управления всех социальных групп и слоев, учет и согласование интересов всех действующих субъектов — стратегия демократизации и гуманистическая составляющая реформирования государственной власти.

Требования и ожидания общества, отдельных ее слоев, групп выражают различные институты гражданского общества. Выступающие посредники между властью и населением могут быть охарактеризованы как **институты политического опосредования**. Именно через институты политического опосредования происходит воздействие гражданского общества на аппарат управления. Можно выделить несколько видов коммуникационных механизмов влияния общества на управление.

Основной механизм воздействия — через *легитимно функционирующую политическую систему*, участников политического процесса, имеющих правовое признание в государстве и использующих правовые средства воздействия.

Другой вид воздействия общества на госуправление — *через неформальные организации, специально созданные группы* для давления на власть, лоббирования и достижения своих интересов.

Существенную роль играет механизм обращения граждан в органы власти, участия граждан в обсуждении государственных решений и оценке деятельности органов власти. Этот механизм еще очень неразвит в современной России.

В соответствии с теорией общественного выбора основные участники принятия государственных и административных решений - это избиратели, законодатели и бюрократы. Избиратели являются носителями предпочтений, законодатели принимают решения о развитии общественного сектора, чиновники осуществляют принимаемые решения. Результаты деятельности аппарата управления влияют на поведение предпринимателей, семейных хозяйств как производителей и потребителей и, в конечном счете, на избирателей. На всех стадиях принятия и исполнения государственных решений существует сильное лоббистское влияние заинтересованных групп. Центральной проблемой общественного выбора является проблема обнаружения и агрегирования предпочтений. В случае общественного механизма принятия решений законодатели призваны представлять в политическом процессе интересы избирателей, а для этого им необходимо, во-первых, располагать информацией о предпочтениях, во-вторых, соизмерять и агрегировать индивидуальные предпочтения.¹

С другой стороны, **основными направлениями воздействия государства на общество** являются

- **Государственное регулирование экономических процессов,** которое может соответствовать протекционистской политике, либо

¹ Ахинов Г.А., Е.Н.Жильцов. Экономика общественного сектора: Учеб. Пособие. – М.: ИНФРА-М, 2008. – С. 182.

курсу на стимулирование конкуренции. Вопросы госрегулирования экономики затрагивают интересы многих кругов и социальных групп.

- **Сфера распределения экономических ресурсов**, где группы интересов имеют большие возможности влияния, представляя свои проекты и подкрепляя их ресурсами.
- **Сфера перераспределения экономических ресурсов.** Теоретически именно здесь группы интересов должны быть способны оказывать влияние на принимаемые государственными органами решения.

К методам оказания влияния относятся:

- направление письменных замечаний по конкретному решению;
- участие в открытых обсуждениях;
- участие в консультативных комитетах ведомств;
- создание коалиций с другими фирмами и организациями;
- организация членов группы или служащих для непосредственного участия в нормотворчестве;
- неофициальные контакты с должностными лицами до официального выхода проекта решения в свет;
- подача ходатайств с просьбой начать нормотворчество;
- неофициальные контакты с должностными лицами после обнародования проекта решения и др.

Основная проблема — действительно ли органы исполнительной власти опираются на группы интересов, общественность, выполняя поручения парламента о проведении определенного курса по тому или иному вопросу?

Другая проблема — в какой степени учитываются интересы общества в целом, т.е. как согласовываются и согласовываются ли вообще интересы различных групп населения?

Важно, чтобы влияние групп носило открытый характер. Опасность скрытого влияния состоит в том, что власть может перейти к группе узких интересов, которая станет определять политику в данной сфере, обеспечивая себе особые привилегии и подрывая рыночную конкурентную борьбу, социальное согласие.

Группы функционального интереса в России по примеру развитых стран должны приобрести характер легитимных организованных образований и приобрести статус консультативных комитетов при правительствах и парламентах региональных органах законодательной и исполнительной власти, состоящих из представителей госучреждений, групп интересов и независимых экспертов.

В Великобритании, например, при экономических и социальных ведомствах в правительстве функционируют так называемые спонсорские подразделения, занимающиеся организацией регулярных связей ведомств с отраслевыми ассоциациями бизнеса, отдельными корпорациями с целью выработки совместных рекомендаций для правительственных решений.

В Европе система функциональных представительств включает актив экологических движений, потребителей и других заинтересованных лиц.

Все перечисленные обстоятельства определяют значимость изучения коммуникационных процессов в государственном и муниципальном управлении. Действительно, большое количество практических решений принимается не законодательными органами, а различными государственными и муниципальными органами, обладающими регулятивными функциями и полномочиями, делегированными им Конституцией и законами. **Влияние на нормотворческие процессы** ограничивается воздействием групп интересов — оно должно быть дополнено влиянием более широких групп общественности. Кроме того, **планирование и надзор за выполнением нормативных решений** также должен включать участие общественности.

Новые концепции государственного и муниципального управления («государственный менеджмент», «демократическое государственное управление», концепция «отзывчивой бюрократии») при всем их различии предполагают, прежде всего, пересмотр идеологии взаимодействия с населением: **благосостояние население и удовлетворение его потребностей** понимаются теперь как *приоритетная задача* деятельности органов государственной и муниципальной власти. Это требует, с одной стороны, установления эффективной *обратной связи с населением*, расширение и развитие внешних коммуникаций органов власти, а с другой — *перестройки деятельности внутри самих организаций*. Хотя принципы классического управления, по-прежнему остаются приоритетными для деятельности органов исполнительной власти, они нуждаются в существенном дополнении со стороны новых моделей управления.

В современной ситуации государственная и местная власть также, как и коммерческие организации, должна **реагировать на динамику внешней ситуации**, учитывать запросы и изменяющиеся потребности населения, а значит, и использовать такие управленческие технологии, как *стратегическое планирование, прогнозное проектирование, командную работу, создание временных рабочих групп для решения насущных проблем, применения новых компьютерных и информационных технологий* для обеспечения принятия административных решений. Все эти технологии требуют эффективной коммуникации как внутри подразделений, так и во всей системе государственной власти в целом. Реализация основной цели государственного управления — удовлетворения потребностей человека, — возможна только, если государственное управление станет более гибким, а это, в свою очередь, возможно в случае развития горизонтальных связей и коммуникаций. При этом реализация концепции усиления вертикали государственной власти не только не уменьшает значимость горизонтальных коммуникаций в регионах и на местах, но, наоборот усиливает. Именно гибкая власть на местах должна диалектически дополнять и компенсировать издержки жесткой вертикальной связи.

Развитие партнерства с гражданским обществом является приоритетной задачей **отделов по связям с общественностью** в рамках управленческих структур. Они должны не только информировать население о сути принимаемых решений, не только собирать информации и анализировать

состояние окружающей среды, но и налаживать постоянное партнерство, сотрудничество органов власти с обществом, его организованными группами.

Существенное значение имеет и изучение **неформальных коммуникаций** в системе государственного и муниципального управления в России. Неформальные коммуникации очень значимы в частности для российской организационной культуры вообще и организационной культуры органов власти в частности. Традиционно, а также в силу неразвитости гражданского общества, российский производственный коллектив являлся сферой наложения хозяйственной и социальной жизни. Такова была российская соседская община, таков был советский производственный коллектив, таковы коллективы государственного сектора и новообразованные коллективы частных фирм и предприятий постсоветского периода, такова и организационная культура бюрократических организаций. Здесь человек не только функционирует в системе разделения труда, но и вступает в сложные и разветвленные неформальные отношения, реализуя себя как личность. Доля таких неформальных отношений в российской производственной жизни очень велика, что отличает нашу деловую и культуру от западной.

Очень существенна для государственного управления и **система коммуникаций, в которую включено население**. Именно эта система должна определять территориальную целостность и обуславливать, в свою очередь, деятельность органов местного самоуправления, а также структуру и направление государственных воздействий.

Выводы:

Ситуация в современном социальном познании, управлении, современная социально-экономическая ситуация диктуют необходимость изучать и совершенствовать систему коммуникаций в организации, включать коммуникативные технологии в процесс управления.

Особое значение имеет совершенствование коммуникаций власти и общественности, которое возможно, в свою очередь, как за счет развития в органах власти технологий внешнего, коммуникативного воздействия, так и при условии оптимизации внутренних информационных связей и систем коммуникаций.

Согласно определению метатеории, источниками знания, на основе которого она вырабатывает обобщающие закономерности, типологии, принципы, служит содержание частных дисциплин, как фундаментальных наук, так и прикладных учений⁶.

1.2. Коммуникации как предмет научного изучения

Непосредственным продолжением и развитием философского анализа является исследование коммуникаций в социальных науках. Проблема коммуникаций стала предметом рассмотрения бихевиористски ориентированной социальной психологии. В соответствии с ее основными положениями групповые взаимодействия определяются:

- через мотивацию и взаимодействие, когда индивидов связывает процесс их взаимного удовлетворения потребностей, и связи организуются и регулируются системой ролей и общепринятых норм,
- с позиций интеракции, когда индивиды находятся в постоянном и более или менее непосредственном контакте, коммуникации,
- с позиций достижения значимых целей

Существенным вкладом в построение теории коммуникаций стала модель социального действия и социального взаимодействия Т.Парсонса. Действие рассматривается им как процесс достижения цели и обладающее такими характеристиками как символичность, мотивационность, ситуативность и системность. К структурным элементам действия относятся: цель, средства, условия, нормы. Социальное действие — это всегда взаимодействие, которое основано на ожиданиях людей по отношению друг к другу. Социальное взаимодействие исследует коллективные субъекты действия.

Схема социального взаимодействия выглядит следующим образом:

⁶ Соколов А.В. Общая теория социальной коммуникации: Учебное пособие. - СПб. - 2002. - С. 440 -453

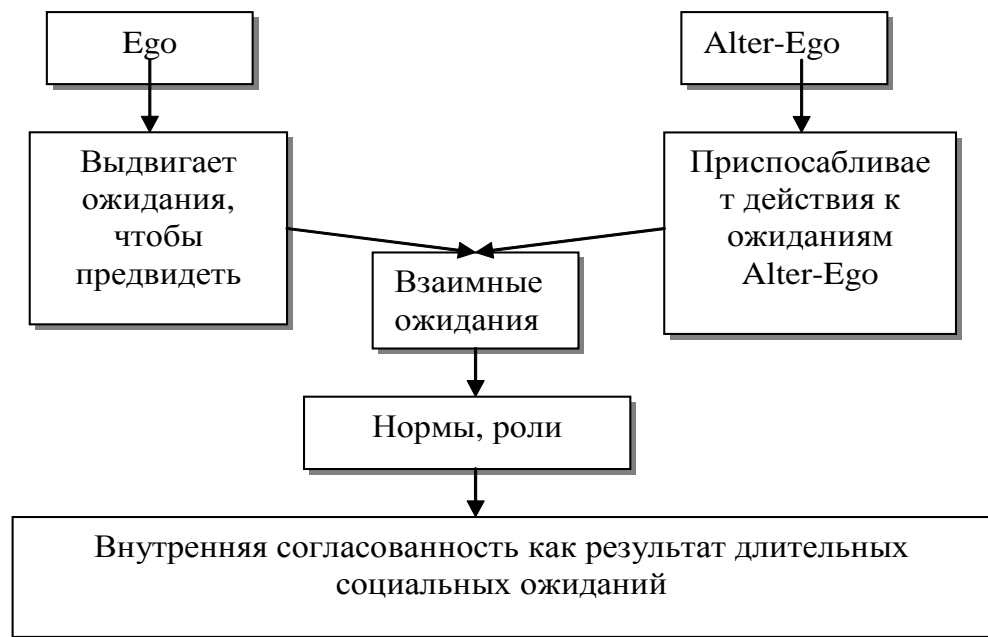


Рис.1. Схема социального взаимодействия по Т.Парсонсу

Социальные нормы, регулирующие взаимодействие, рассматриваются скорее как постоянные, сложившиеся в течение длительно осуществляющейся системы социальных ожиданий. Нормы, складывающиеся в непосредственном взаимодействии, не рассматриваются.

Внутренняя согласованность социальных систем оказывается ненамеренным результатом длительного социального взаимодействия. Изменение тоже является результатом действия условий и особенностей процессов. Чем выше частота непосредственного социального взаимодействия, как, например, в малых группах или традиционных обществах, тем более интегрирована система. Чем более опосредованно оно в современных обществах, тем выше вероятность изменения.

Близкими к взглядам Т.Парсонса являются разработанные еще в начале века Дж. Мидом концепция «ролевого поведения» и учение П.Жане, сделавшего предметом своего исследования изучение психологических механизмов деятельности в условиях сотрудничества между людьми. Эти работы дали начало «интеракционистской ориентации» в социальной психологии. В основе интеракционистского подхода лежит тезис о человеческой природе и социальном порядке как продуктах коммуникаций. Социальная структура возникает как результат взаимных ожиданий и взаимных уступок людей, зависящих друг от друга и приспосабливающихся друг к другу. Все эти ожидания и «приспособления» людей формируют систему ролей. Согласно одному из основоположников интеракционизма Т.Шибутани, необходимо различать «конвенциальные» и «межличностные» роли. Первые стандартны и безличны, вторые — целиком зависят от индивидуальных особенностей участников коммуникации, их чувств и предпочтений. Рассмотрение межличностных ролей отличает интеракционизм от теории социального действия Парсонса. Принятие межличностной роли в теории интеракционизма зависит от определенных индивидуальных особенностей субъектов

взаимодействия и предполагает следующую цепочку актов в качестве своего условия:

- Способность становится в воображении «другими людьми».
- Способность к соучастию.
- Проекция на «Другого» своей собственной тенденции поведения.
- Восприятие символов, отражающих внутреннее состояние «Другого».
- Замещающая идентификация.
- Воображение себя на месте «Другого».
- Понимание ожиданий «Другого».
- Принятие роли

Примером современной психологической теории коммуникации является транзакционный анализ Э.Берна. Она основана на модели человека, разработанной в психоанализе. Структура психики человека З.Фрейд представлена на рис. 2.

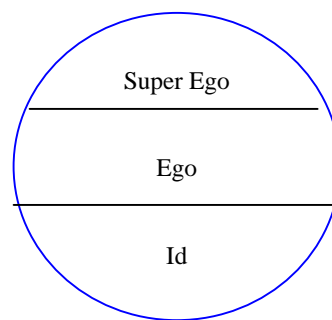


Рис. 2. Модель психики человека по З.Фрейду

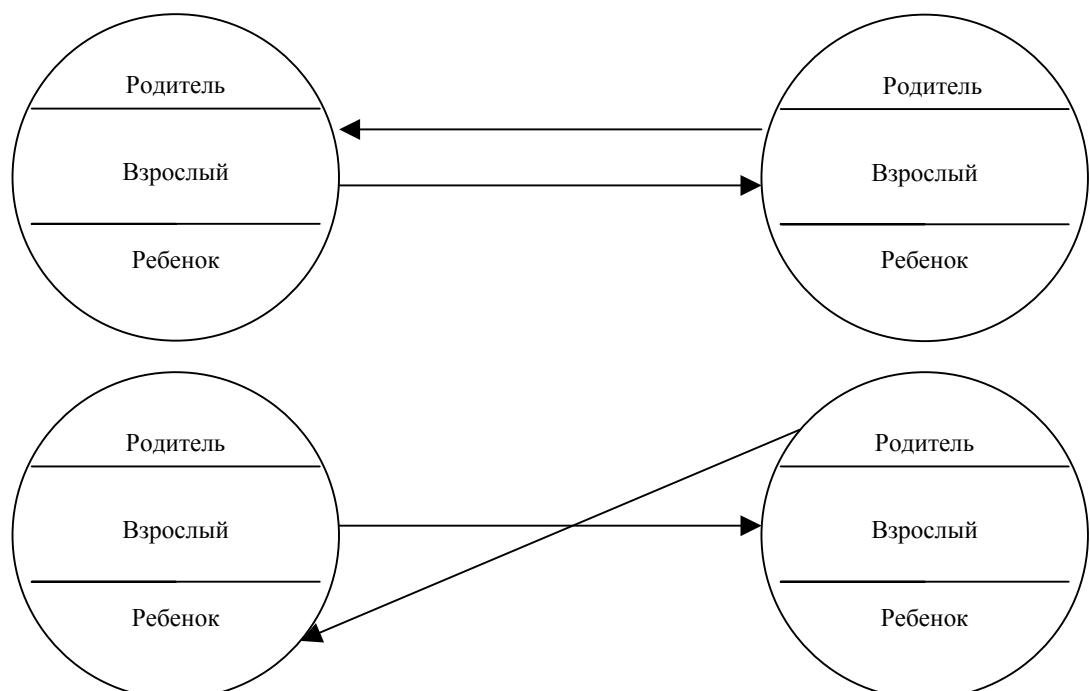


Рис.3. Дополнительные и пресекающие трансакции по Э.Берну

Это происходит, например, тогда, когда взаимоотношения складываются по схеме «взрослый — взрослый» и «взрослый — взрослый» или «родитель — ребенок» и «ребенок — родитель» Негармоничными и неэффективными являются пересекающиеся коммуникации: скажем, «взрослый — взрослый» и «родитель — ребенок» (рис.3).

Анализ взаимодействий с использованием данного инструментария дает возможность понять суть коммуникационных конфликтов и найти средства их преодоления или снятия через осознание, применительно, в числе прочих, и к сфере управления. В управлении вообще, и в государственном управлении особенно, очень распространенным является пересекающаяся трансакция, представленная на рис. 4. Она происходит в случае, если подчиненный пытается решить проблему, исходя из целесообразных расчетов, и сталкивается с сопротивлением вышестоящих руководителей, связанным с существующими нормами административного права, правилами, зафиксированными в должностных инструкциях или вытекающих из статусных положений. Кстати сказать, несмотря на первое впечатление, этот конфликт отнюдь не всегда должен быть разрешен в пользу сиюминутных рациональных доводов (даже, если это возможно технически). Соблюдение норм, даже препятствующих реализации непосредственной выгоды, имеет глубокий социальный смысл. Именно поэтому максима жизни современного демократического общества — это верховенство закона, а не, скажем, жизнь «по понятиям».

Итак, можно зафиксировать, что все рассмотренные философские выводы и результаты, полученные в социальных науках, касаются интерактивного аспекта коммуникаций, т.е. аспекта, описывающего человеческие взаимодействия. Между тем, предпосылкой изучения коммуникаций в управлении является и **изучение ее информационного аспекта — закономерностей и технологий передачи сообщений.**

Информационно-инструментальная парадигма изучения базируется на анализе содержания коммуникации — информации. При этом одним из основных методов этого анализа является вычленение в акте коммуникации составляющих его компонентов рассмотрение каждого из них.

Предтечей этой методологии были представления Аристотеля, выделявшего три компонента коммуникации: ОРАТОР — РЕЧЬ — АУДИТОРИЯ. Необходимо отметить, что эта триада, хотя и в несколько другом звучании — «коммуникатор — сообщение — коммуникатор» — присутствует во всех последующих моделях коммуникации в рамках информационного подхода.

Современная информационно-инструментальная парадигма общения базируется, прежде всего, на представлениях, разработанных в теории технических систем, математике и кибернетике. Так в рамках этой парадигмы возникает модель коммуникации ШЕННОНА-УИВЕРСА. («Математическая теория коммуникаций»). В ней выделено пять составляющих процесса коммуникации:

- источник,

- послание,
- кодирование и декодирование,
- получатель сигнала,
- цель (Shanon C.E., Weaver W. The mathematical theory of communication — Urbana, 1949).

В 1948 году Г.ЛАССУЭЛЛ разработал модель общения в терминах основных функций человеческих обществ. В частности им было выделено три функции:

- надзор за средой, предохраняющий членов сообщества от возможных опасностей,
- корреляция различных частей общества для организации адекватных ответов на воздействие среды,
- функция трансмиссии социального опыта от одного поколения к другому.

При выполнении этой функции важно знать:

- «кто передает информацию?
- «что это за информация?»,
- «по каким каналам?»,
- «кому?»,
- «с каким эффектом?»

Всякое описание процесса коммуникации конкретизирует ответы на эти вопросы. Ученые, которые изучают вопрос «**кто** передает информацию?», т.е. самих коммуникаторов, рассматривают факторы, которые инициируют и направляют процесс коммуникации — осуществляют анализ управления.

Специалисты, которые фокусируют свое внимание на вопросе «**что** сообщается?», занимаются анализом содержания.

Те, кто изучает каналы коммуникации, изучают, по преимуществу, средства массовой информации и технические средства связи.

Когда главное внимание уделяется личностям, на которые оказывают влияние коммуникационный процесс, речь идет об анализе аудитории.

Если вопрос состоит во влиянии коммуникации на аудиторию, то предметом анализа является «эффект» коммуникации.

Синтез идей Шеннона-Уивера-Ласуэлла был осуществлен в модели Б.УЭСТЛИ и М.МАКЛИНА. В ней предполагалось, что источник (А) производит сообщение (x^*) об объекте (x) в своем окружении. Источник направляет сообщение получателю (Б), который отражает с помощью механизмов обратной связи (ОС) сообщение источнику. Данная модель предполагает наличие перед получателем информационного фильтра. В качестве фильтра выступает контролер (К), который выбирает из многих источников массовой коммуникации (МК) информацию об объектах своего окружения (Х), производит сообщение и посылает его другим индивидам (Westly B/ H., Maclean M.S. A Conseptual Model for communicashion research. Jouranlism Quartery, 1957).

Несмотря на то, что синтез результатов обоих подходов — социально-философского и технического — осуществляется при анализе всех аспектов управленческой коммуникации, в теории управленческой коммуникации существует определенная специализация, связанная с акцентами либо на изучении информации как содержания коммуникации, либо взаимодействия как механизма ее передачи. Первый аспект находит свое отражение в информационно-коммуникационной модели управления.

Информационно-коммуникационная модель управления базируется на понимании того, что управленческий цикл начинается и заканчивается работой с информацией. Информация включается в процесс управления на всех этапах управленческого цикла. Первый этап заключается в сборе информации об объекте и системе управления и окружающей среде — все это входит в понятие информационного обеспечения принятия решения. Второй этап — передача информации о принятом решении от руководителя или лица, принимающего решение (ЛПР) к исполнителям. На этом этапе особенно важно транслировать решение без искажения смысла и в форме, обеспечивающей понимание. На третьем этапе необходимо убедиться в правильном выполнении принятого решения. Здесь необходимо передать информацию для обеспечения обратной связи.

Таким образом, все управленческие циклы оказываются «принизанными» процессами передачи информации — по данным эмпирических наблюдений процессы коммуникации занимают до 70% времени управленцев.

1.3. Понятийная база современных общих и специально-научных теорий коммуникаций

Обыденное толкование коммуникации, бытовавшее в русском языке, легко проследить по справочной литературе. В первом словаре иностранных слов «Лексикон вокабулам новым по алфавиту», правленом лично Петром I, среди более 500 иностранных «вокабул» учтена и «коммуникация» в значении «переговор, сообщение». Встречается это слово в писаниях Петра и его сподвижников⁷. В «Толковом словаре живого великорусского языка» В. И. Даля (1881 г.) слово «коммуникация» писалось с одним «м» и толковалось как «пути, дороги, средства связи мест».

Именно в этом смысле Н. В. Гоголь писал: «Невский проспект есть всеобщая коммуникация Петербурга». До революции иных значений за термином «коммуникация» не числилось (с начала XX века его стали писать с двумя буквами «м»). Современный «Большой энциклопедический словарь» (М., 1997) указывает два значения: 1) путь сообщения, связь одного места с другим; 2) общение, передача информации от человека к человеку, осуществляющаяся главным образом при помощи языка. Коммуникацией называются также сигнальные способы связи у животных.

⁷ Петров Л. В. Массовая коммуникация и искусство. - Л.: ЛГИТ – МиК, 1976. – С.12

Термин «коммуникации» используется многими общественными, биологическими, техническими науками, и чаще всего имеется в виду элементарная схема коммуникации, приведенная на рис. 5

Элементарная схема показывает, что коммуникация предполагает наличие не менее трех участников: передающий субъект (коммуникант) - передаваемый объект (сообщение) — принимающий субъект (реципиент).



Рис. 4. Элементарная схема коммуникации

Стало быть, коммуникация — это разновидность взаимодействия между субъектами, опосредованного некоторым объектом. Для отграничения коммуникации от других процессов обратим внимание на следующие ее отличительные признаки:

1. В качестве участников коммуникации выступают *два субъекта*, которыми могут быть: отдельный человек или группа людей, вплоть до общества в целом, а также животные (зоокоммуникация). Согласно этому признаку из понятия коммуникации исключается взаимодействие неодушевленных объектов; так, взаимосвязи Солнца и Земли не есть коммуникационный процесс.
2. Обязательно наличие передаваемого *объекта*, который может иметь материальную форму (книга, речь, жест, милостыня, подарок и т. д.) или не иметь ее. Например, коммун и кант может неосознанно воздействовать на реципиента, внушая ему доверие, симпатию, антипатию, любовь. Вырожденная форма коммуникации — общение человека с самим собой (внутренняя речь, размышления, воспоминания и т. п.).
3. Коммуникации свойственна *целесообразность* или *функциональность*. Целесообразность может проявляться в трех формах:
 - Перемещение материального объекта в геометрическом пространстве из пункта А в пункт В — в этом заключается цель транспортной или энергетической коммуникации.
 - Цель взаимодействующих субъектов заключается не в обмене материальными предметами, а в сообщении друг другу смыслов, обладающих идеальной природой. Носителями смыслов являются знаки, символы, тексты, имеющие внешнюю, чувственно воспринимаемую форму и внутреннее, постигаемое умозрительно содержание.

Можно дать следующее *научное* толкование, **коммуникация есть опосредованное и целесообразное взаимодействие двух субъектов.**

В зависимости от пространственно-временной среды можно выделить типы коммуникаций (рис.5).

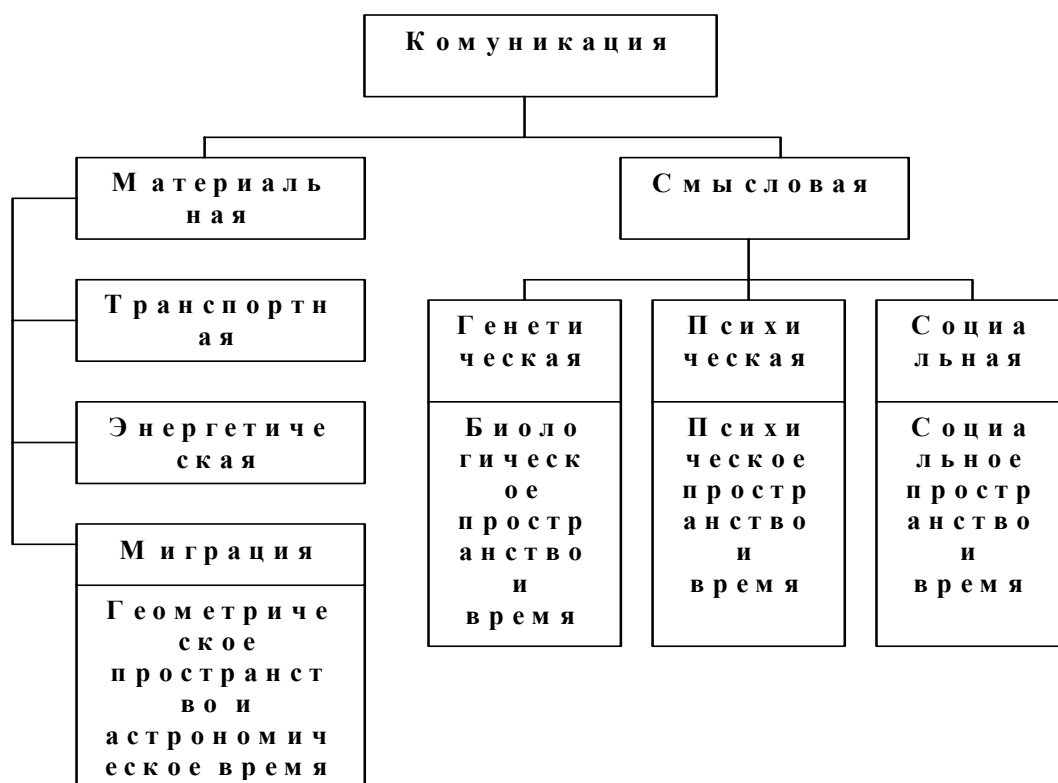


Рис.5. Основные типы коммуникации

Теперь можно дать научную дефиницию понятию социальной коммуникации: **социальная коммуникация есть движение смыслов в социальном времени и пространстве.** Это движение возможно только между субъектами, так или иначе вовлеченными в социальную сферу, поэтому обязательное наличие коммуникантов и реципиентов подразумевается. Именно изданной дефиниции мы будем исходить в дальнейшем изложении.

Следует отметить, что многими авторами используется *техницистская* трактовка социальной коммуникации, когда коммуникация представляется как **передача информации** от отправителя (передатчика) к потребителю (приемнику). Под **информацией** понимается содержание сообщения, которое кодируется, чтобы обеспечить его коммуникабельность. ... а сам коммуникационный процесс отождествляется с *телеграфно-телефонной* моделью связи, показанной

Модель **технической коммуникации** оправдывает себя в области проводной и радиосвязи, теории информации, телекоммуникации и в других технических приложениях, но она не является схемой **социальной** коммуникации, ибо закодированные сообщения движутся не в социальном, а в геометрическом пространстве. Техническая схема передачи информации по сути дела есть разновидность материальной, точнее — модулированной энергетической коммуникации. Мы используем далее некоторые понятия технической коммуникации, в частности, понятие коммуникационный канал и рассмотрим природу понятия информации, но руководствоваться технической трактовкой социальной коммуникации в метатеоретических построениях нельзя, потому что она относится к частному случаю коммуникационной деятельности.

Именно **потребности управления** привели в конце XX века к актуализации темы коммуникации и потребности создания единой теории коммуникации. Однако коммуникации изучались людьми очень давно, и это изучение велось в различных науках, с различными целями и с использованием различных методов. Это полифоническое и многослойное прошлое сказалось и на самом понимании термина коммуникация. Как и следовало ожидать, оно весьма неоднозначно. Рассмотрим некоторые из этих определений коммуникаций

«Коммуникация — акт установления контакта между отправителем и получателем с помощью сообщений»

У.Шрэм (1)

«Коммуникация — процесс передачи информационного, эмоционального и интеллектуального содержания»

В.И.Курбатов (2)

«Коммуникация — это такой обмен, который обеспечивает кооперативную взаимопомощь, делая возможной координацию действий большой сложности»

Т.Шибутани (3)

«Коммуникация — трансплантация идеи»

Р.Фалмер (4)

«Коммуникация — процесс, в котором идея передается от источника к получателю с целью изменить поведение этого получателя»

Э.Роджерс (5)

При этом каждая наука расставляет свои акценты в понимании коммуникации. Психологи обозначают термином «коммуникация» как процессы обмена продуктами психической деятельности, так и общение вообще (А.Леонтьев), т.е. взаимодействие общественных субъектов (классов, групп), обмен деятельностью, умениями, навыками, а также результатами деятельности.

Социологи подразумевают под коммуникацией передачу социальной информации (А.Алексеев)

В кибернетике под коммуникацией понимается «обмен информацией между сложными динамическими системами и их частями, которые в состоянии принимать информацию, накапливать ее, преобразовывать» (А.Урсул).

На быденном уровне, согласно энциклопедическому словарю, коммуникация определена как «общение, передача информации от человека к человеку».

Философский энциклопедический словарь определяет коммуникацию как общение, обмен мыслями, сведениями, идеями и т.д.; передачу того или иного содержания от одного сознания (коллективного или индивидуального) к другому посредством знаков зафиксированных на материальных носителях.

Можно зафиксировать, что коммуникация связывается, с одной стороны, с процессом передачи информации, с другой — с процессом человеческих взаимодействий, с общением. Давая рабочее определение, попытаемся отразить оба эти аспекта, поскольку оба они взаимосвязаны: без взаимодействия невозможно передать информацию, а без передачи информации взаимодействие теряет свое содержание. Кроме того, поскольку предметом нашего изучения являются именно управленческие коммуникации, в определении необходимо отразить цель коммуникации. Поэтому можно взять за исходное определение Э.Роджерса (5), дополнив его определением механизма передачи информации — человеческого взаимодействия. В результате управленческую коммуникацию можно определить следующим образом

Коммуникация — это процесс трансляции идеи от источника к получателю с целью изменить поведение этого получателя, а также взаимодействие как механизм этой трансляции.

Поскольку в определении отражены оба аспекта: информационный и аспект интеракции (взаимодействия), в курсе будут рассмотрены как эволюция понимания обоих аспектов в истории познания, так и их современный анализ.

1.4. Особенности коммуникационных каналов и коммуникационных барьеров

Коммуникационный канал — это реальная или воображаемая линия связи (контакта), по которой сообщения движутся от коммуниканта к реципиенту. Наличие связи — необходимое условие всякой коммуникации и ной деятельности, в какой бы форме она ни осуществлялась (подражание, управление, диалог). Коммуникационный канал предоставляет коммуниканту и реципиенту средства для создания и восприятия сообщения, т.е. знаки, языки, коды, материальные носители сообщений, технические устройства.

Важно обратить внимание на следующее обстоятельство. Коммуникационные каналы обеспечивают движение не смыслов, а только **материального воплощения** сообщений, которое выражает смысловое содержание. Причем движение происходит в физическом (геометрическом) пространстве и в астрономическом времени. Коммукационная же деятельность, как известно, представляет собой движение смыслов в социальном пространстве, и результатом этой деятельности является распространение просвещения, формирование общественного мнения общественных настроений и т. д. Коммуникационная деятельность суть деятельность духовная, но для ее реализации нужны материально-технические средства, в качестве которых выступают коммуникационные каналы. Итак, **коммуникационные каналы — материальная сторона социальной коммуникации.**

Развитие человечества от первобытного варварства до постиндустриальной цивилизации сопровождалось постоянным увеличением количества коммуникационных каналов, благодаря дополнению естественных каналов, образовавшихся в ходе антропогенеза, каналами искусственными, сознательно созданными людьми.

Естественные коммуникационные каналы — это каналы, использующие врожденные, естественно присущие хомо сапиенс средства для передачи смысловых сообщений в физическом пространстве. Таких каналов два: невербальный (несловесный) и вербальный (словесный).

Невербальный канал — древнейший из коммуникационных каналов, возникший в ходе биологической эволюции задолго до появления человека. Он представляет собой наследие зоокоммуникации, свойственной высшим животным. Содержание зоокоммуникации — демонстрация переживаемых эмоциональных состояний — гнев, копь, страх и т. д. Животными используются звуковые сигналы, позы, движения, напоминающие жесты. Например, щенок виляет хвостом, когда он доволен, прижимает уши и оскаливает клыки, когда притворяется сердитым. Невербальный канал активно используется в процессе микрокоммуникации между людьми, и мы специально рассмотрим его особенности.

Вербальный канал доступен только роду человеческому, обладающему речевой способностью, способностью пользоваться естественным языком. Подчеркнем, что речевая способность — отличительный признак хомо сапиенс, для реализации этой способности потребовались нейрофизиологические и анатомические преобразования в телесности пралюдей: образование асимметрии головного мозга, выделение центров управления говорением и пониманием речи («речевые зоны» в мозгу), развитие артикуляционного аппарата, грациализация челюстей и т. п. Домашние животные не могут говорить именно потому, что они не имеют природных предпосылок для этого. Поэтому вербальный канал, подобно невербальному каналу, правомерно считать естественным.

Потребность в *искусственных коммуникационных каналах* возникает тогда, когда коммуникант и реципиент лишены непосредственного контакта, не могут ни видеть, ни слышать друг друга, и в то же время существуют социально-культурные смыслы, нуждающиеся в передаче и социальном времени и пространстве. Эти смыслы связаны, во-первых, с передачей

полезного практического опыта, во-вторых, с магическими верованиями первобытных людей. Для удовлетворения этой первичной коммуникационной потребности использовались два искусственных канала, которые появились если не одновременно, то сравнительно скоро после формирования неолитов:

- канал **иконических документов** - графические (на кости, на камне, на дереве) и живописные (одноцветные или многоцветные на стенах пещер) изображения;
- канал **символьных документов** — амулеты, украшения, талисманы, статуэтки, имеющие сокровенный магический смысл, а также языческие идола и вообще изображения богов...

Итак, письменность — это детище художественного канала, и вместе с тем — первооткрыватель ряда технических каналов, способствующих развитию не познавательно-эстетических ресурсов социальной коммуникации, а ее утилитарной эффективности: оперативности передачи, снижению себестоимости, повышению тиражности, увеличению дистанционности и комфортности. Рукописание книг в XV веке в Западной Европе сменило мануфактурное книгопечатание. В XIX веке произошла **промышленная революция**, благодаря которой документная коммуникация обрела полиграфическую и целлюлозно-бумажную промышленность, обеспечившую многотысячные тиражи газет, журналов, книг и огромный книжный рынок.

Вместе с тем, появились технические изобретения, значительно расширившие коммуникационные возможности исходных каналов: невербальный канал обогатился фотографией, а вербальный получил звукозапись (изобретение фонографа Т. Эдисоном в 1877 г.); благодаря телефону (запатентован А. Беллом в 1876 г.) вербальная коммуникация избавилась от пространственных ограничений; телеграф, изобретенный еще раньше (1832 г. русским изобретателем П. Л. Шиллинг, 1837 г. американский изобретатель С. Морзе), позволил мгновенно передавать текстовые сообщения с одного материка на другом; фотография бросила вызов реалистической живописи, а кино(1895 г.) было объявлено могильщиком театра. На стыке веков изобрели радио (1895 г. — А. Попов, 1897 г. — Г. Маркони). Произошла, можно сказать, **первая техническая революция** в сфере социальных коммуникаций.

XX век стал свидетелем **второй технической революции**, плодами которой явились фототелеграф и телевидение, видеозапись и компьютерная связь, электронная почта, выросшая в конце 90-х годов в глобальную коммуникационную систему Интернет. Вторая техническая революция знаменовала появление нового рода социальной коммуникации — **электронной коммуникации**. Становление электронной коммуникации еще не завершено. Многообещающие возможности мультимедиа (текст + движущееся изображение + звук), ведутся эксперименты по распознаванию текстов и изображений, по речевому вводу и выводу информации в компьютерных системах. Можно сказать, что мы находимся на пороге **синтеза** всех известных нам родов коммуникации: устной, документной, электронной...

В зависимости от материально-технического оснащения, т. е. от применяемых каналов, различаются **рода социальной коммуникации**. Род коммуникации — совокупность родственных коммуникационных каналов. Их три:

- **Устная коммуникация**, использующая, как правило, одновременно и в неразрывном единстве естественные невербальные и вербальные каналы; ее эмоционально-эстетическое воздействие может быть усилено за счет использования таких художественных каналов, как музыка, танцы, поэзия, риторика. К устной коммуникации относятся путешествия с познавательными целями экспедиции, туризм.
- **Документная коммуникация**, применяющая искусственно созданные документы, первоначально — иконические и символные, а впоследствии письменность, печать и различные технические средства для передачи смыслов во времени и пространстве (определение понятия «документ» — см. раздел 3.4).
- **Электронная коммуникация**, основанная на космической радиосвязи, микроэлектронной и компьютерной технике, оптических устройствах записи.

Все три рода взаимодействуют друг с другом, образуя смешенные, гибридные коммуникационные каналы, которые появляются благодаря использованию различных ионических средств в устной и документной коммуникации....

Коммуникационные барьеры

Реализация коммуникационной функции устной коммуникации затрудняется коммуникационными барьерами — препятствиями на пути движения смысла от коммуниканта к реципиенту. Эти барьеры делятся на 4 класса:

1. **Технический барьер в виде шумов и помех** и искусственных коммуникационных каналах. Шумы имеют естественное происхождение, а помехи создаются умышленно. Из-за воздействия шумов и помех уменьшается различимость полезных сигналов и возникает актуальная задача распознавания сигналов на шумовом фоне. Эта задача актуальна для радиосвязи, проводной связи, видео звукозаписи, компьютерной техники (вспомним компьютерные вирусы, засорение пространства Интернет и окончательное решение ее вряд ли возможно, так как всякое новое поколение техники страдает своими «болезнями», неизвестными ранее.
2. **Межъязыковый барьер** возникает при несоответствии языков, кодовых систем, тезаурусов коммуниканта и реципиента. Это ситуация «Вавилонского столпотворения», когда люди говорят на разных языках и не могут понять друг друга. В настоящее время насчитывается несколько тысяч стихийно возникших языков, наречий и диалектов. Главный ущерб, наносимый межъязыковым барьером, состоит не в том, что чужеземцы, сталкиваясь друг с другом, не могут объясниться на бытовые, торговые или военные темы. Здесь устное разноязычие преодолевается за счет невербального или иконического канала (если нет толмача-переводчика). Главная беда состоит в том, что в силу социально-мнемической функции, функции социализации и мировоззренческой функции естественный язык накладывает печать своеобразия на национальную культуру, общественное сознание, индивидуальное мировоззрение. Межъязыковые барьеры разделяют род человеческий на чуждые и враждующие друг с другом этносы, народы, нации.

Манящий идеал межчеловеческой гармонии и мира оказывается не достижимым; разноязычное человечество не может быть единым человечеством. Кардинальный способ преодоления **межязыкового барьера** виделся и **разработке искусственного языка международного общения**. Первым языком такого рода стал **воляпюк**, предложенный в 1879 г. в Германии И. М. Шлейером, Слова естественных языков в нем видоизменялись и теряли опознаваемость.... Воляпюк оказался чересчур сложным для практического использования, поэтому в дальнейшем международные языки стали строиться на основе интернациональной лексики, преобразованной по вкусу авторов. Грамматика максимально упрощалась. Количество проектов к 30-м годам XX века исчислялось тремя сотнями. Образовалось научное направление **интерлингвистика**. Наиболее популярны следующие продукты интерлингвистики:

Эсперанто (основан в 1887 г. Л. Заменгофом, Польша);

Идо (реформированный Эсперанто, 1907 г., Франция);

Окциденталь (1921-1922 гг., автор Э. Валем, Эстония);

Новиаль (синтез идо и окциденталь, осуществленный Л. Есперсеном, Дания, в 1928 г.);

Интерлингва — создан в 1951 г. Ассоциацией международного вспомогательного языка в США.

Наиболее успешным проектом оказался язык Эсперанто, который заслуживает специального рассмотрения

3. Социальный барьер возникает между людьми, говорящими на одном и том же естественном языке, но принадлежащими к различным социальным группам. Затруднено взаимопонимание разных поколений (споры «отцов» и «детей»), представителей разных классов и сословий, имеющих антагонистические интересы, жителей города и села, мужчин и женщин, людей с разным образовательным цензом и т. д. Сущность социального барьера не в различных социолектах, жаргонах, стилях речи, отличающих одну социальную группу от другой, а в различии ценностных ориентации, личного психофизиологического и житейского опыта, содержание групповой памяти. Эти различия неустранимы, да и нет необходимости стремиться к их устранению, так как это привело бы к унылом унификации рода человеческого — «все на одно лицо».

4. Психологический барьер возникает вследствие искажений в перцепции, неизбежно сопровождающей коммуникацию. Перцепция, напомним, представляет собой познание (восприятие) коммуникантом и реципиентом друг друга. Это познание использует этические и эстетические критерии, ситуационные расчеты, привычные симпатии и антипатии. В результате в сознании общающихся людей формируется образ (имидж) партнера, который может быть привлекательным или отталкивающим, безразличным или волнующим и т. д.

Т 2. Система внутренних коммуникаций в органах государственного и муниципального управления

Учебные цели

1. Показать систему коммуникаций в организации.
2. Охарактеризовать формальные коммуникации в органе власти
3. Рассмотреть методы анализа и регуляции неформальных коммуникаций в органах власти.

План

1. Система коммуникаций в организации.
2. Формальные коммуникации в органе власти: построение и регуляция.
3. Неформальные коммуникации в органе власти: анализ и регуляция

2.1. Система коммуникаций в организации

Известно, что менеджер тратит от 50 до 90% своего времени на коммуникацию. Эти цифры свидетельствуют о том, что управление деятельностью в значительной части сводится к управлению коммуникациями

Так, П.Друкер пишет: «Менеджер побуждает, направляет и организует людей на выполнение заданий, но не более. Его единственным инструментом является письменное или устное слово либо язык цифр. Независимо от того, связана ли работа менеджера с техникой, расчетными операциями или продажей продукции, эффективность менеджера зависит от его способности слушать и читать, от его способности говорить и писать. Ему нужно искусство доводить свои мысли до сознания других людей» (Peter F. Drucker. The practice of management. — N.Y. 1959. P. 346). В данном случае подчеркивается значимость умения правильно донести информацию до подчиненных. Другой аспект — способность к организации взаимодействия, выделяет Якокка Ли. «Если он (руководитель) не способен правильно строить отношения с себе подобными, то какой от него прок компании? Его единственное назначение в качестве руководителя — это побуждать к деятельности других людей, если он не умеет этого делать, он, следовательно, не на своем месте» (Якокка Ли. Карьера менеджера. Пер. с англ. — М., 1991. С. 83).

Умение организовать людей для реализации целей организации связано со способностью придавать определенный **смысл** их деятельности, а задание смысла возможно только через коммуникацию. Таким образом, схема управления деятельностью принимает вид: **«Управление деятельностью — управление смыслами — управление коммуникацией»**.

Рассмотрит первую часть этой схемы — **«Управление деятельностью — управление смыслами»**. Необходимость этой связи подтверждает то, что деятельность, которая не имеет смысла для индивида, не только не эффективна, но и, просто, невозможна. Даже деятельность раба или заключенного имеет определенный смысл. Он заключается в сохранении

собственной жизни. При этом деятельность тем более эффективна, чем ближе ее внешне задаваемый смысл к внутреннему личностному смыслу.

Вторая часть схемы — **«Управление смыслами — через коммуникации»**. Для того чтобы понять смысл этой связи, рассмотрим место феномена смысла в структуре деятельности. Смысл может быть задан двумя способами. Первый — через изменение объективных условий деятельности, объема ресурсов, законов, «правил игры». Второй способ — подключение к осознанной цели через непосредственную коммуникацию. Первая задача — прерогатива администратора, изменяющего формальные условия деятельности вторая — **лидера**. Объединить людей вокруг общих целей организации можно, задав единую интерпретацию реальности и единое «видение». Смысл деятельности, задаваемый лидером должен стать личным смыслом человека. Он задается через неформальные коммуникативные механизмы

Анализ модели управления коммуникациями в организации предполагает построение классификации коммуникативных потоков в организации. Эта классификация может быть осуществлена по ряду оснований:

Таблица 1

Типология коммуникационных потоков

Основания классификации	Типы коммуникационных потоков
По отношению к системе управления	Внутренние, Внешние: PR, Маркетинговые
По направлению	Вертикальные сверху-вниз Вертикальные снизу-вверх Горизонтальные внутри отделов Горизонтальные между отделами
По содержанию передаваемой информации	Директивные (регламентирующая) Аналитические Оценочные Отчетные Согласования
По механизму трансляции	Формальная Неформальная

Управление коммуникациями должно опираться на принципы, описанные Ч.Барнардом:

- каналы связи должны быть четко определены и хорошо известны всем членам организации,
- необходимо определить формальную связь для каждого члена организации
- линия связи должна быть максимально прямой и короткой,
- линия связи должна использоваться целиком,
- компетенция лиц, являющихся коммуникационными центрами, должна быть адекватной,

- нельзя допускать прерывания линии связи,
- каждое сообщение должно быть аутентичным.

Необходимо учитывать, что даже при идеальном построении формальным коммуникационных потоков искажения информации неизбежны за счет параллельного прохождения по неформальным каналам. Воздействие неформальной коммуникации при движении информации сверху-вниз сказывается при обсуждении и коллективном восприятии директив. Кроме того, сам стиль управления, выражающийся в форме передачи распоряжений, в способах делегирования ответственности и распределении обязанностей имеет в значительной степени неформальный характер. Таким образом на поведение в группе будут оказывать влияние:

- формальная информация с учетом искажений,
- информация, прошедшая по неформальным каналам,
- нормы поведения, существующие в группе,
- индивидуальные цели, ценности и нормы.

Все перечисленные факторы в совокупности задают реальную мотивацию деятельности, реализующуюся в изменении поведения. Индивидуальное поведение каждого сотрудника группы должно быть при этом скоординировано с поведением других, что обеспечивается коммуникационными и информационными воздействиями.

Дальнейшее движение информации будет связано с контролем, отчетностью относительно реального поведения в группе и выполнения директивы или. Контрольная и отчетная информация будут при этом проходить тоже по формальным и неформальным каналам. Кроме того, реальное поведение при выполнении распоряжений будет оказывать обратное воздействие на нормы поведения в группе, нормы организационного поведения в целом и на поведение отправителя. Отправитель, получая информацию о выполнении распоряжения, должен скорректировать свои дальнейшие директивы и взаимодействия.

Функцию установления обратной связи выполняет информационный поток «снизу-вверх». Его содержание составляет отчетно-контрольная, инициативно-инноваторская информация и информация собственно обратной связи, включающая в себя сведения и восприятия распоряжений, степени их выполнения, оценку деятельности руководства в целом. Информационный поток «снизу-вверх» обычно менее интенсивен, чем поток распоряжений и инструкций, идущих сверху. Это связано, с одной стороны, с тем, что он иногда сознательно ограничивается руководством с целью избежания информационных перегрузок, а, с другой — с традиционно меньшей активностью подчиненных по сравнению с вышестоящими сотрудниками. Одной из важнейших задач управления этим потоком является организация и интенсификация постоянной обратной связи, введение ее в регламентированное русло. Что касается отчетной информации, то основная трудность ее получения связана с искажениями при передаче по уровням иерархии. На каждом уровне происходит корректировка «в свою пользу», после чего отчет значительной степени теряет свою объективность.

Важнейшее значение приобретает сейчас **управление горизонтальными коммуникациями**. Это связано, как с безусловной значимостью горизонтальных, в значительной степени, неформальных взаимодействий в любых типах организаций, так и с тенденцией преобразования существующих организаций в духе сокращения уровней иерархии и перехода к «горизонтальной» структуре. Эмпирические исследования показывают, что до 70% объема внутренних коммуникаций носит горизонтальный характер.

2.2. Формальные коммуникации в органе власти: построение и регуляция

Управление формальными коммуникациями в организации имеет два основных аспекта:

1. Построение коммуникационных и информационных потоков,
2. Регуляция коммуникационных и информационных потоков.

Построение информационных потоков осуществляется для типичных, заранее заданных задач и функций организации,

Построение коммуникационных потоков совпадает и происходит совместно с проектированием организационной структуры.

Назначение формальных коммуникаций — линий связи, по Ч.Барнарду — регламентировать и нормировать труд персонала.

Основа формальных коммуникаций — регламенты.

Регламенты фиксируют правила и нормы формальных коммуникаций

Под регламентом мы будем понимать совокупность правил, положений, определяющих порядок работы государственных органов, учреждений, организаций, предприятий. Применительно к государственному управлению, необходимо говорить о проектировании порядка регламентации управленческого труда, т.е. об «оргпроектировании».

[Под оргпроектированием понимается процесс разработки и внедрения проектов рационализации управленческого труда на базе требований НОТ и возможностей современной организационной и вычислительной техники с целью повышения эффективности работы аппарата управления (Кибанов А.Я., Мамед-Заде Г.А., Родкина Т.А. Управление персоналом. Регламентация труда. М., 2000)].

Регламентирование в управлении проявляется в двух аспектах:

- в статике,
- в динамике.

Регламентирование в статике определяет:

- статус звеньев системы управления или самой системы,
- цели и задачи каждого звена,
- место в системе управления,
- взаимосвязи с другими звеньями,

Уставы, положения о производственно-хозяйственных системах и о структурных подразделениях, должностные инструкции, в основном статичны.

Регламентирование в динамике позволяет определить использование рабочего времени или протекание процессов управления во времени. Регламенты выполнения отдельных функций, процедур в процессе управления, распорядок рабочего дня руководителей, специалистов и служащих, работа подразделений аппарата управления, регламент совещаний — динамичны.

Регламентация управленческой деятельности требует определения совокупности регламентирующей документации. Состав регламентов управленческого труда персонала может быть представлен в таблице 1.

Таблица 2

Состав регламентов управленческого труда в организациях

Элементы системы управления	Виды регламентов	Основное содержание регламентов
Функции	Схема функциональных взаимосвязей подразделений аппарата управления	Устанавливает степень участия подразделения организации в выполнении управленческих функций
Функция	Функциональная матрица разделения труда в подразделениях аппарата управления	Устанавливает степень участия отдельных исполнителей внутри подразделения организации в выполнении управленческих функций
Функция	Коэффициент централизации функций управления (Кцф)	Характеризует распределение работ по выполнению функций между уровнями управления: $Кцф = T(Ч)_{гу} / T(Ч)_{гу} + T(Ч)_{ц}, \text{ где:}$ <p>$T(Ч)_{гу}$ — трудоемкость (численность) работ по функциям, выполняемыми работниками главного управления;</p> <p>$T(Ч)_{ц}$ — трудоемкость (численность) работ по функциям на уровне отделов</p>
Функции	Коэффициент специализации функций управления	Характеризует распределение работ по выполнению функций между разными подразделениями на одном уровне управления:

		<p>$K_{сф} = T(Ч)с / T(Ч)о$, где:</p> <p>$T(Ч)с$ — трудоемкость (численность) работ по функциям, выполняемым в специализированном подразделении;</p> <p>$T(Ч)$ — трудоемкость (численность) общего объема работ по функциям</p>
Оргструктура	Типовые структуры аппарата управления	Определяют состав и количество подразделений аппарата управления, их взаимосвязь и подчиненность для каждой группы организации
Оргструктура	Нормативы численности управленческого персонала	Количественное значение различных категорий работников управления
Оргструктура	Нормы управляемости	Рациональное число работников, закрепленных за одним работником сферы управления
Процессы	Сводная карта процедур	Определяет полный перечень процедур по функциям (подфункциям) управления
Процессы	Структура трудоемкости процедур	Определяет трудоемкость выполнения процедур по функциям или операций по процедурам в зависимости от заданной степени детализации
Процессы	Оперограмма процесса	Устанавливает последовательность выполнения операций по заданной процедуре с указанием конкретных исполнителей
Процессы	Органограмма процесса	Устанавливает распределение полномочий между органами управления в процессе выполнения определенной функции (процедуры)
Процессы	Документограмма процесса	Устанавливает маршрут прохождения определенного документа через звенья управления с указанием сроков и характера выполняемой работы
Процессы	Коэффициент нормирования процессов управления ($Пн$)	<p>Определяет уровень нормируемости управленческих работ:</p> <p>$Пн = Пнт / Ппос$, где:</p> <p>$Пнт$ — трудоемкость нормируемых управленческих работ, чел/час;</p> <p>$Пот$ — общая трудоемкость управленческих работ, чел/час</p>
Процессы	Коэффициент регламентации процессов управления	<p>Определяет уровень регламентации управленческих процессов:</p> <p>$Прег = Прп / Поп$, где:</p> <p>$Прп$ — трудоемкость регламентированных процедур, $Поп$ — общая трудоемкость процедур</p>
Информация	Схема информационных потоков	Устанавливает рациональные связи между источниками и приемниками информации и пути ее циркулирования
Информация	Схема документооборота в системе управления	Устанавливает перечень входящих и исходящих документов, источник поступления и адресат, периодичность составления документов для отдельных подразделений системы управления
Информация	Коэффициент прямооточности документопотока ($Кпд$)	<p>Определяет рациональность маршрута движения документов:</p> <p>$Кпд = Дк / Дф$, где:</p> <p>$Дк$ — кратчайший путь движения документа определенного вида,</p> <p>$Дф$ — фактический путь движения документов</p>

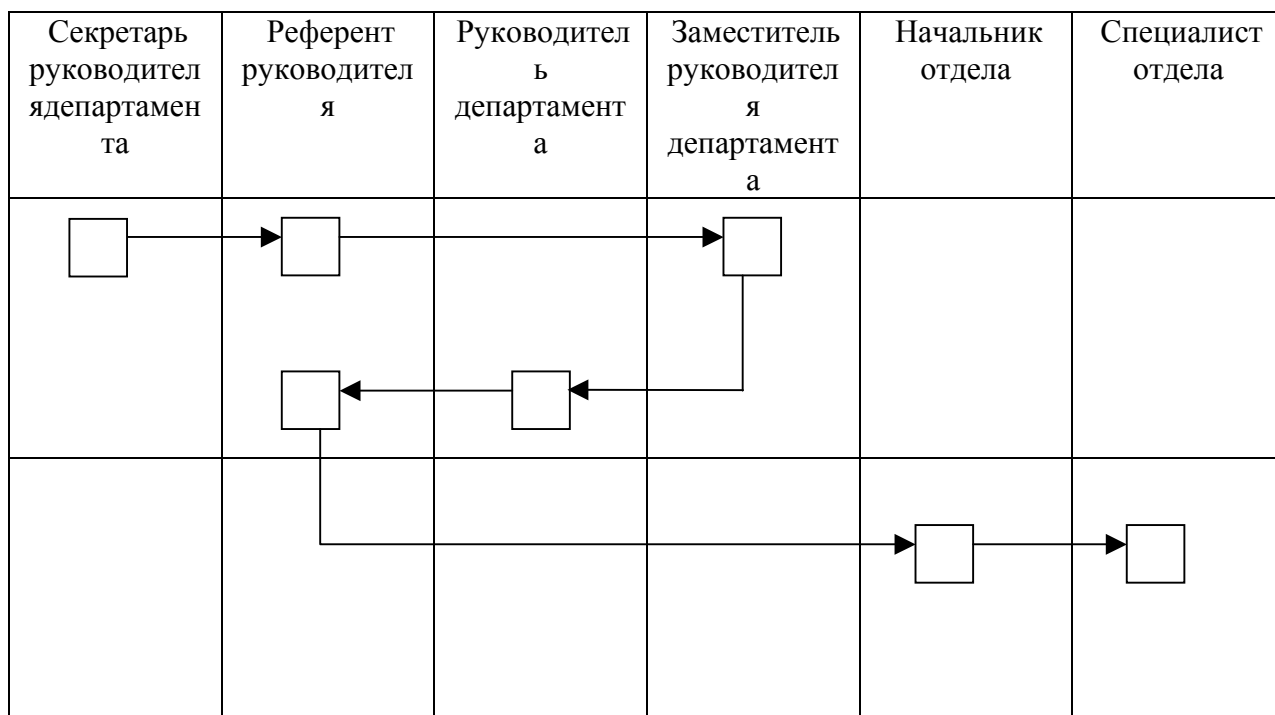
Информация	Коэффициент эффективного использования информации (Кэ)	$Kэ = \frac{Н_{ри}}{Н_{вх}}$, где: Н _{ри} — количество документов, используемых при выполнении управленческих работ, Н _{вх} — количество входящих документов
Информация	Коэффициент стандартизации управленческой документации	$Kс = \frac{Н_{ст}}{Н_{об}}$, где: Н _{ст} — количество стандартизированных видов документов; Н _{об} — общее количество документов
Кадры	Штатное расписание	Содержит перечень структурных подразделений аппарата управления, наименование и количество должностей в них, размеры должностных окладов
Кадры	Квалификационный справочник должностей руководителей, специалистов и служащих	Содержит основные квалификационные требования к знаниям, образованию и стажу работы управленческого потенциала
Нормы	ГОСТы, ОСТы, СТП	Устанавливают единые нормы, правила, требования к управленческой деятельности
Нормы	Устав организации	Определяет состав, структуру, компетенцию, порядок деятельности конкретной организации
Нормы	Положение об организации	Устанавливает основные права, обязанности, формы, порядок деятельности и ответственности организации и его должностных лиц
Нормы	Положение о структурных подразделениях	Устанавливает основные права, обязанности, формы, порядок деятельности, ответственность и структуру подразделения
Нормы	Должностные инструкции	Содержит характеристику состава и содержания работ отдельного работника, его права и ответственность
Нормы	Распорядок дня руководителя или специалиста	Устанавливает примерный распорядок рабочего дня

Для анализа и проектирования **информационных потоков** предполагается изучение маршрутов движения и обмена информацией в исследуемом объекте. В зависимости от цели анализа возможно исследование движения:

- отдельных документов (**маршрутная схема движения документов**),
- комплекса документов, сопровождающих выполнение основных управленческих процессов (**документограмма процесса, оперограмма и органиграмма**),
- всех документов организации — отдельного подразделения (**схема документооборота**),
- укрупненной схемы движения (обмена) информацией объекта (**схема информационных потоков**).

Таблица 3

Маршрутная схема движения входящего документа



В каждом прямоугольнике, обозначающем документ, с помощью условных знаков обозначаются операции, выполняемые в данном структурном подразделении. Принятые в схеме символы имеют следующие значения:

О — отвечает за выполнение данной функции, обобщает результаты, организует выполнение работы,

П — представляет предложение, информацию, необходимую для выполнения данной функции,

С — согласовывает подготовленный документ,

Р — принимает решение (утверждает, подписывает документ).

Если анализируется состав работ по какой-либо функции и указывается маршрут документов по этой функции, то такой процесс фиксируется в документограмме.

Схема документооборота устанавливает перечень входящих и исходящих, источник поступления и адресат, периодичность составления для отдельных подразделений или для всех системы управления организацией. Количественные показатели оценки системы документооборота в организации:

- Коэффициент прямоотчности документопотока,
- Коэффициент эффективности использования информации.

Схема информационных потоков имеет своей целью оценку рациональности его организации и разработку рекомендации по его совершенствованию. Схема информационных потоков устанавливает рациональные связи между источниками и приемниками информации и пути ее циркулирования.

Одновременно с выявлением комплекса задач по информационному обеспечению деятельности организации возникает проблема установления методов формирования, обработки и передачи информации, т.е. технологии выполнения управленческих работ по регламентации.

Цель анализа технологии управленческих работ — поиск резервов сокращения трудоемкости процессов путем их рационализации и автоматизации. Для реализации данной цели необходим следующий анализ:

- содержания труда по видам работ и категориям персонала,
- затрат рабочего времени и трудоемкости выполнения отдельных видов работ,
- технического обеспечения управленческих процессов,
- программного обеспечения управленческих процессов,
- коммуникационных взаимосвязей управленческих процессов.

Анализ содержания функций управления начинается с формирования перечня функций объекта в соответствие с регламентирующими документами. Затем функции детализируются до уровня процедур и операций. В результате заполняется таблица (смотри таблицу 6).

Таблица 4

Состав функций объекта по операциям и исполнителям

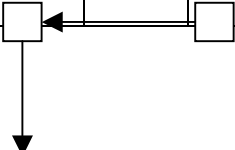
Виды функций по регламентам	Фактически выполняемые функции	Состав процедур (операций) по функциям	Основные документы	Исполнители
1	2	3	4	5

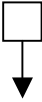
Следующий этап — построение оперограмм, Оперограмма устанавливает последовательность операций по заданной процедуре с указанием конкретных исполнителей, трудоемкости и используемых технических средств (таблица 4).

Таблица 5

Оперограмма процедуры «Подготовка и оформление распорядительной документации» (фрагмент)

Перечень операций	Исполнители				Трудоемкость (чел/час)	Использованные технические средства
	И ₁	И ₂	И ₄	И ₄		
Получение задания на						



подготовку проекта приказа					0,1	—
Формирова ние содержания и составление проекта приказа					14,4	—

Оперограмма отдельных операций позволяет определить:

- дублируемые операции,
- наиболее трудоемкие операции,
- усложненные маршруты,
- рациональное использование технических средств.

Анализ процессов управления с помощью оперограмм позволяет разработать мероприятия по рационализации процессов управления с помощью современных технических средств⁸.

Регуляция коммуникационных потоков в органах власти и организация коммуникаций для решения текущих задач

Система коммуникаций, построенная для выполнения **типичных функций**, не может обеспечить решение всех задач управления. Необходимо не только построение единой системы связи, определенной и закреплённой в описанных регламентах, но и **регуляция коммуникационных потоков** в связи с решением новых **нестандартных задач или изменением ситуации**. К способам регуляции коммуникаций можно отнести следующие:

1. Сбор оперативной информации для решения нестандартной задачи. В отличие от алгоритма создания единой информационной системы сбор оперативной информации предполагает ее непосредственное использование. Вместе с тем важно не потерять эту «дополнительную» информацию и предусмотреть возможность ее включения и хранения в системе памяти организации. С учетом этих поправок процесс сбора оперативной информации можно представить как последовательность следующих этапов:

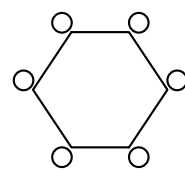
1. Анализ и детализация проблемы.
2. Определение потребности в информации (содержание, объем, параметры) в соответствии с управленческой задачей.

⁸ В данном разделе использованы и обобщены материалы учебника Кибанов А.Я., Мамед-Заде Г.А., Родкина Т.А. Управление персоналом. Регламентация труда. М., 2000.

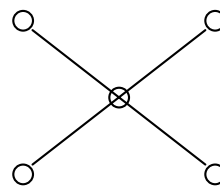
3. Постановка задач информационного поиска.
4. Сбор документированной информации из централизованной информационной системы организации и из внешних источников.
5. Сбор оперативной информации о состоянии объекта управления и окружающей среде.
6. Получение прогнозной информации (способ получения — собственная прогнозная деятельность, заказы прогнозов специалистам, использование существующих прогнозных данных).
7. Анализ и систематизация информации.
8. Использование информации или предоставление ЛПР для решения управленческой задачи.
9. Преобразование информации в форму, удобную для хранения и включения в централизованную информационную систему организации или подразделения.

2. Построение системы взаимодействий для решения текущих задач.

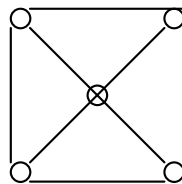
Очень часто имеющиеся регламенты, в частности должностные инструкции и положения об отделах не обеспечивают организацию взаимодействий для решения текущих задач. Руководитель образует для решения таких задач **временные рабочие группы**. Сеть показывает, каким образом, члены коллектива взаимодействуют друг с другом. Можно выделить четыре типа коммуникационных сетей:



«Круг»



«Штурвал»



«Сильно связанный граф»



«Цепь»

Рис. 6 Схемы временных рабочих групп

1. **«Круг»** — каждый член связан с двумя другими, рядом расположенными. Так тип сетей наиболее эффективен для решения творческих, исследовательских задач.
2. **«Штурвал»** — руководитель, занимающий центральное положение, имеет связь с каждым членом группы, в то время как другие имеют связь только с руководителем. В основе этой коммуникационной сети — принцип единоначалия. Эта система наиболее эффективна для решения задач стандартных в короткий срок, а также для принятия и выполнения решений в чрезвычайных ситуациях. Распространена в жестких,

иерархических структурах (армия, МЧС, частично — органы государственной власти)

3. **«Сильно связанный граф»** — сеть эффективна для решения как стандартных, но сложных задач, так и для нестандартных, но требующих централизованного руководства.

4. **«Цепь»** — коммуникация по этой сети происходит очень медленно, по принципу «испорченного телефона», в сети затруднена обратная связь. Сеть применяется либо в ситуациях невозможности иного пространственного размещения членов команды, либо при необходимости согласования точек зрения.

3. *Регуляция вертикальных коммуникационных потоков сверху-вниз и снизу-вверх.* Движение формальной информации сверху-вниз в основном тесно связано с формальной системой властных полномочий, определенной оргструктурой и зафиксированной в соответствующей документации — **штатном расписании, положении об отделах, должностных инструкциях**. Для регуляции передачи информации могут быть применены:

- стандартные формы передачи информации,
- дополнительная детализация каналов рассылки информации, адресатов рассылки, допуска к информации,
- введение дополнительных «сторожей информации» — лиц сортирующих и распределяющих входящую информацию,
- детализация требований периодической отчетности (ежедневные, еженедельные, ежемесячные и пр. отчеты),
- выбор принципа распространения информации: «доведение информации до каждого служащего» или «выборочная передача»,
- усиление «обратной связи» — дополнительный сбор контрольной информации, уточнение и проверка отчетной информации.

5. *Борьба с искажениями передаваемой информации, преодоление коммуникационных барьеров.* Искажения информации возможны в результате существования следующих барьеров:

- языковой барьер,
- барьер предвзятого отношения,
- барьер специализации,
- барьер несовпадения сфер компетенции,
- барьер различия статусов,
- барьер культурных различий,
- барьер, связанный с недостатками технической связи,
- барьер, связанный с недостаточностью делового общения,
- барьер, связанный с избыточностью информации,
- барьер «самозащиты инициатора информации»,
- барьер «преднамеренного ограничения гласности».

Борьба с искажениями состоит:

- в фиксации искажения с помощью обратной связи,

- в определении причин искажений— выявлении типов коммуникационных барьеров, препятствующих эффективной коммуникации,
- в устранении, насколько это возможно, основных барьеров

6. Регуляция горизонтальных формальных коммуникаций. Регуляция формальных коммуникаций внутри группы осуществляется через **распределение временных обязанностей** в пределах компетенции и должностных полномочий служащих. Методы регуляции аналогичны методам формирования временных рабочих групп и технологии делегирования полномочий. Другим аспектом этого направления коммуникативной деятельности является **регулирование формальных отношений между подразделениями**. Классические подходы к решению этой проблемы зафиксированы в рассмотренных методах «мостика Файоля», «соединительной оси Ликкерта» и пр. При создании дополнительных связей между подразделениями необходимо:

- выявление потребности в **дополнительных коммуникациях** или фиксация уже существующих неформальных коммуникаций,
- определение **времени действия** дополнительной связи,
- определение **назначения** дополнительных коммуникаций и ответственных лиц,
- **оповещение** всех заинтересованных лиц о новой информационной связи

7. Организация согласования решений. Коммуникационная система должна обеспечивать возможность для консультирования и согласования решений: организовать экспертизу, обеспечить соответствие законодательству, координацию с действиями других организаций, информировать участников процесса о сути предложения. Стандартной процедурой согласования является правила подписи. «Правила подписи» содержатся в форме распорядительной документации.

Они могут быть зафиксированы, например, в оперограмме процедуры подготовки и оформления **распорядительного документа**. Однако ситуация зачастую требует дополнительного **согласования**. Оно может проходить в форме совещаний, экспертиз, переговоров. Существует практика создания подразделений экспертной оценки. Существует несколько принципов согласования. Первый предполагает внесения поправок в документ до тех пор, пока не будет выработана версия, с которой согласны все. Этот метод дает каждому участнику право свободного вето в отношении рассматриваемого предложения и может породить бесконечные отсрочки. Кроме того, длительные переговоры могут привести к выработки пустого документа.

В случае, если решение должно быть принято быстро, целесообразно:

- передать предложение для **одновременного** анализа всеми участниками процесса согласования,
- установить **предельный срок** принятия решения,
- **передача** участниками согласования своих предложений руководителю для окончательного решения.

Когда решение требует согласования нескольких точек зрения, оказывается необходимым, чтобы все участвующие в подготовке решения были собраны вместе для непосредственного обсуждения на **совещаниях**. Когда желательно формализовать процедуру совещаний и в серии совещаний участвует одна и та же группа людей, на определенный срок может быть создан комитет. Важное преимущество совещаний и комитетов состоит в том, что все участники могут прямо и непосредственно общаться друг с другом. Это создает максимальную возможность для свободного обмена информацией и идеями. Комитеты работают успешно в том случае, когда они становятся средством формализации неформальной системы коммуникации, системы, которая уже в значительной степени действовала.

Помимо обеспечения свободного обмена мнениями и, следовательно, принятия более проработанных решений, совещания и комитеты выполняют другие важные коммуникативные функции:

- они способствуют глубокому пониманию выработанных решений участниками совещаний и комитетов,
- повышают чувство сопричастности к процессу выработки решений и мотивируют участников для дальнейшего принятия решений,
- обеспечивают согласие с новыми программами и организационными изменениями,
- обеспечивают взаимосвязь программ различных уровней и направлений,

9. Организация внешнего и внутреннего консультирования в органах государственной власти. Внутри государственной организации, как правило, недостаточно времени и ресурсов, чтобы проанализировать существующую деятельность, определить новые подходы и ввести меры повышения продуктивности и эффективности. Для решения этих задач целесообразно использовать **внутренних и внешних консультантов**. Консультанта можно определить как лицо, обладающее по своему положению и в соответствии с уровнем компетенции определенным влиянием на личность, группу или организацию, но не имеющее прямой власти, чтобы произвести изменения или реализовать программу совершенствования. Консультанты могут быть двух видов: **внешние**, не являющиеся государственными служащими, и **внутренними** — постоянными государственными служащими. Оптимальным является одновременное использование внутренних и внешних консультантов. Внешние консультанты обладают специальными знаниями, необходимыми только в данном конкретном случае, более объективны и независимы, заинтересованы в высоких темпах реализации проекта, их использование не увеличивает штат госслужащих. Внутренний консультант хорошо знает организацию, нуждающуюся в консультировании.

Деятельность внутренних и внешних консультантов можно подразделить на три основных категории:

1. совершенствование деятельности организации и ее структуры,
2. анализ проводимой политики,
3. проекты по внедрению новаций,
4. работа в различных проектах и программах.

10. Создание «памяти» организации. В любой организации возникает проблема хранения информации в таком виде, чтобы она была доступна в случае необходимости. Поэтому необходимо использование **системных методов регистрации и хранения документов и бумаг**. При создании любой системы регистрации и хранения надо соблюдать следующие требования:

- материал всегда должен быть **доступен**,
- материал должен регистрироваться, храниться и выдаваться с **минимумом затрат**.

10. Создание информационных подразделений в организации. Целью информационных подразделений является сбор информации из внутренних и внешних источников. Деятельность внутренних информационных подразделений способствует преодолению описанных выше коммуникационных трудностей и коммуникационных барьеров в организации. Можно выделить следующие функции внутренних информационных подразделений:

1. установление **единых классификаций** для движения информации внутри организации, что способствует созданию единого языка,
 2. **дополнительный сбор** контрольной информации,
 3. централизация и **упорядочение массивов** внутренней информации,
 4. создание и внедрение **новых информационных технологий**.
-
-

2.3. Неформальные коммуникации в органах власти: анализ и регуляция

Неформальные коммуникации в группах и организациях возникают в процессе взаимодействия членов коллектива. Люди при решении профессиональных задач вступают, наряду с формальными, в неофициальные, неформальные отношения. *Неформальная структура коллектива возникает и развивается спонтанно*. Взаимоотношения на неформальном уровне постепенно начинают восприниматься людьми как значимые и желанные, зачастую даже более значимые, нежели формальные взаимоотношения.

Метод социометрии. Анализ неформальных коммуникаций в организации предполагает выявление неформальной структуры в группе и организации. Методики выявления неформальной структуры начал разрабатывать основоположник социометрической науки о малых группах Дж.Л.Морено. Именно в исследованиях Морено впервые были различены формальная, видимая и неформальная, неявная («динамическая», «социометрическая») структуры.

Морено формулирует ряд **гипотез**:

1. В основе каждой формальной, официальной структуры лежит **неформальная социометрическая таблица**.
2. **Социальные конфликты и напряжения** усиливаются прямо пропорционально **психодинамическому различию** между этими двумя матрицами. Чем более официальная формальная структура не соответствует неформальной, тем острее конфликты в группе и организации.
3. **Непосредственное общение человека с человеком**, «коммуникационная форма» является самой значимой формой общения.
4. Активные межличностные отношения в организации влияют на **производительность**.

Методами выявления неформальной структуры являются:

- Анкета выборов — в случае исследования группы менее 20 человек.
- Социометрическая матрица — в случае исследования группы более 20 человек.

Социометрическая анкета предполагает ответы на вопросы подобного рода:

1. С кем из сотрудников я предпочел бы на работе сидеть рядом? Почему?
2. С кем из сотрудников я не хотел бы на работе сидеть рядом? Почему?
3. С кем из сотрудников я предпочел бы работать вместе? Почему?
4. С кем из сотрудников я предпочел бы не работать вместе? Почему?
5. С кем из сотрудников я хотел бы проводить свободное время? Почему?
6. С кем из сотрудников я не хотел бы проводить свободное время? Почему?

С помощью социометрических методов выделяются «линии притяжения», от которых зависит сплоченность группы и «изолированные структуры». Социометрический анализ позволяет сделать следующие выводы:

- Чем больше число взаимных притяжений, тем выше уровень групповой интеграции.
- Множество взаимных притяжений находит свое выражение в таких сложных структурах, как цепи, триады
- Чем больше число изолированных структур в группе, тем ниже уровень ее интеграции. Существуют различные формы изоляции: простая или обыкновенная изоляция, при которой индивид и сам не выбран, и сам не выбирает, изолированная триада, изолированная двойка и т.д.
- Большое число изолированных «двойных притяжений» («парных форм») ставит сплоченность группы под угрозу.

В зависимости от направленности выборов различают три вида социометрической групповой организации:

1. **«Интровертная организация»** — большинство выборов направлено к лицам, находящимся внутри собственной группы, меньше выборов относится к индивидам вне группы (соотношение между первыми и вторыми примерно 66: 34).

2. **«Экстравертная организация»** — большинство выборов направлено не внутрь, а вовне, к лицам, находящимся вне собственной группы, и меньше выборов — к индивидам в группе (соотношение 42: 78).
3. **«Уравновешенные организации»** — количество выборов между лицами в группе и вне нее примерно одинаково (соотношение выборов 63: 61).

Метод сетевого анализа. Метод сетевого анализа основан на экспериментальных разработках К. Левина, Дж. Морено, Э.Мэйо (Хоторнские исследования). Сети — это упорядоченные неформальные группы индивидов, интенсивно общающихся друг с другом. Личностные сети бывают **радиальные и взаимосвязанные**. Они различаются по конфигурации и по интенсивности взаимодействий. Радиальные коммуникационные сети — слабые сети, взаимосвязанные — сильные. Слабые радиальные связи, несмотря на свою малую интенсивность (общение и передача информации происходит редко), характеризуются большой информационной нагрузкой. Это свойство характеризуется как «сила слабых сетей».

Закон «силы слабых сетей» гласит — информационная сила коммуникационных взаимосвязей в диадах между двумя индивидами обратно пропорциональна близости социального статуса.

Интенсивный обмен информацией идет по **радиальным сетям**. Близкие друзья встречаются часто, но редко сообщают друг другу что-либо новое. Для придания сети большей открытости необходимы сообщения, не носящие сугубо личный характер. Для быстрого распространения нововведений необходима хотя бы эпизодическая коммуникация между представителями разнородных групп. Самая длинная сеть коммуникации — 6 шагов.

Этапы анализа сетей

1. О **каждом члене** организации собираются **социометрические данные** о межличностных потоках сообщений, связанных с производственной деятельностью.
2. Выявляются **группы**, в которых индивиды общаются преимущественно друг с другом.
3. Выявляются **коммуникационные роли** в группах, структурные переменные показатели групп.
4. Выявляется **степень соответствия** формальной и неформальной структуры.
5. Дается рекомендация для **совершенствования оргструктуры**.

Выделяются следующие «коммуникационные роли»:

- **«Связной информации»** — осуществляет связь между группами.
 - **«Лидер мнения»** — характеризуется более частым общением с внешними компетентными источниками информации и большой приверженностью нормам возглавляемой им группы.
 - **«Космополит»** — осуществляет связь с внешней средой организации.
 - **«Сторож информации»** — осуществляют фильтрацию информации.
-

К структурным **переменным показателям** группы относятся:

- **Связность** — характеризуется числом внутренних взаимных связей.
- **Доминирование** — характеризуется наличием лидера мнения.
- **Открытость** — характеризуется числом внешних связей.
- **Уровень сплоченности группы** — определяется наличием цепей (+), наличием триад (+), числом взаимных притяжений (+), числом изолированных единиц (-), числом изолированных двойных притяжений (-).

Регуляция неформальных коммуникациями в органах власти

Управление неформальными коммуникациями возможно с позиции, как неформального лидера, так и администратора. **Рассмотрим особенности стратегий лидера.**

Поведение лидера в **государственном и муниципальном управлении** основано на харизматическом типе легитимности власти (М.Вебер). Если властные должностные лица обладают харизмой, управленческие отношения основываются на авторитете. Подчинение, преданность начальству основывается на личном доверии и преданности лидеру.

Существуют различные теории лидерства: одни из них считают харизму и лидерские качества врожденным качеством человека, другие предлагают различные технологии лидерского воздействия.

Так, У.Беннис и Б.Нанус выделяют четыре стратегии поведения лидера:

- **Стратегия I: внимание через видение.** Лидеры демонстрируют свое видение результата и это видение притягивает к нему людей. Видение результата возможно при сильной концентрации внимания на цели своей деятельности, в том случае, когда человек знает, чего он хочет, и умеет представить этот результат в определенном образе.
- **Стратегия II: смысл через коммуникацию.** Управление смыслами деятельности возможно благодаря способности передать привлекательный образ будущего — образ, вызывающий у других энтузиазм и желание работать. Деятельность последователей неформального лидера зависит от общего понимания смысла деятельности и единой интерпретации реальности, облегчающие скоординированные действия. Стиль и способы, с помощью которых лидеры формируют и передают смысл, чрезвычайно разнообразны.
- **Стратегия III: доверие через определение позиции.** Доверием пользуются лидеры, которые предсказуемы, чьи взгляды известны и которые этих взглядов придерживаются. Лидерство требует упорства, постоянства цели и стабильности позиции.
- **Стратегия IV: применение своего «Я» через позитивное само-восприятие** Лидерство неразрывно с позитивным самовосприятием. Он состоит из трех главных компонентов: знания своих сильных сторон, способности заботиться и развивать эти сильные стороны и способности поддерживать равновесие между собственными сильными и слабыми сторонами и потребностями организации. Неизменным спутником эффективного лидерства является вера в успех и позитивное отношение к неудачам.

Стратегии лидерского воздействия не являются в полном смысле технологиями, поскольку неотчуждаемы от личности лидера. Скорее, это — описание наиболее общих закономерностей спонтанного поведения

лидеров, некоторого искусства вести за собой людей. Вместе с тем, знание этих закономерностей может помочь людям, обладающим задатками лидера, и стремящимся к их реализации и развитию.

Кроме того, для управления неформальными коммуникациями разработаны и некоторые отчуждаемые от личности неформального лидера методы. В числе таких административных технологий следующие:

1. Различные способы мотивации труда госслужащих. Интересы, стремления государственных и муниципальных служащих играют важную роль в формировании отношений, складывающихся на службе. Как правило, они носят дифференцированный характер: служение интересам государства и народа; интересы ведомства, интересы структурного подразделения; групповые интересы корпорации чиновников; приоритет своего учреждения, личные интересы. Для применения различных мотивационных мер необходимо выявить степень удовлетворения сотрудников условиями труда и его оплаты, понять индивидуальные особенности каждого сотрудника. Этим целям может служить *внутреннее социологическое исследование и тестирование*. Особенно важна эта работа для адаптации молодых сотрудников.

Н.И.Глазунова в учебнике «Система государственного управления» говорит в четырех возможных оценках госслужащими деятельностью своего руководства, правительства, правящего режима в целом: высокой, средней, низкой и отрицательной. Высокая оценка предполагает, что служащие полностью удовлетворены политикой режима, а их индивидуальные цели совпадают с целями государства; средняя — что служащие испытывают противоречивые чувства к целям режима; низкая — когда у служащих появляются пессимистические взгляды на политику правительства и накапливаются факторы, усиливающие чувство незащищенности, снижающие мобилизованность и осложняющие отношения к лояльным членам коллектива; и отрицательная — когда индивидуально-личностная позиция служащих резко противостоит целям государственной политики. Это может вызвать потребность выступить с политическим протестом, может привести к отставке, но может и не иметь никаких внешних проявлений.

Важную роль в мотивации госслужащих играет информационный обмен между руководством и рядовыми сотрудниками. Эту роль может выполнять *внутренний маркетинг*.

Внутренний маркетинг организации — это деятельность отдела по связям с общественностью, направленная на усиление мотивации организационного поведения индивидов и групп. Составляющими внутреннего маркетинга являются следующие направления деятельности:

- выявление **неформальной коммуникационной** сети организации;
- выявление наполняющих информационное поле организации **слухов, искаженных управленческих команд и распоряжений, организационных стереотипов, ярлыков, негативных оценок, организационных ценностей**, их систематизация и использование в работе;
- выявление лиц, выполняющих **коммуникационные роли** в организации — «сторожей», «лидеров мнения», «связных»,

«космополитов» — и оказание им поддержки в выполнении коммуникационных функций;

- изучение **степени информированности** различных групп и подразделений по ключевым вопросам организации;
- измерение **информированности административно-управленческого персонала** об оценках его управленческих решений рядовыми сотрудниками организации;
- использование **печати (многотиражная газета, «обращения», листовки, календари), местного радио и телевидения, аудиовизуальных средств** для формирования позитивных установок, формирования общественного настроения;
- создание постоянных **лекториев, семинаров, курсов, общественных слушаний**, укрепляющих организационные связи,
- организация **праздничных вечеров, выездов на природу** и пр.

2. Использование неформальных коммуникаций и процессов самоорганизации для повышения эффективности деятельности органов власти.

Необходимо рассматривать неформальные отношения как продолжение и дополнение должностной деятельности: человек выполняет официальные предписанные функции, но дополняет их своим понимаем управленческих задач, инициативой, объединением с единомышленниками. В таком случае неформальные коммуникации будут опосредовать формальные воздействия и регламенты.

Например, можно использовать сложившихся неформальные группы для создания **временных рабочих групп, команд** для решения текущих задач, поддержка инициатив снизу, самоорганизующихся процессов. Можно привлечь к работе сотрудников нескольких подразделений, которые после окончания проекта позволят поддерживать коммуникации.

Учитывая, что сотрудники более охотно обращаются за информацией к знакомым людям, администрация должна способствовать установлению дружеских отношений между сотрудниками.

3. Использование неформальной информации — слухов в целях организации.

Целесообразно использовать каналы неформальной коммуникации в целях управления, для усиления официальной структуры. Неформальная связь действует более оперативно, и она более доступна и проста для восприятия. Недостатком неформальной информации является ее недостоверность. Прием «искусственного создания слухов», родившийся в военной практике (см., например, Пиков Н. Наше оружие — слухи // Soldier of fortune. — 1995. №4), может выполнять в организации функцию обратной связи.

Так, «запустив» слух о возможном нововведении можно быстро выявить реакцию персонала на предполагаемую реформу.

3. Учет неформальных структур и принятие мер, компенсирующих недостатки коллективов.

Знание особенностей неформальной структуры, выявленное в сетевом анализе целесообразно учитывать при распределении заданий и организационных изменениях.

Так, необходимо учитывать, что:

- в закрытых группах будут плохо внедряться нововведения, но успешно решаться сложные задачи, требующие согласованных усилий;
- доминантным группам следуют поручать задачи, требующие быстрого решения;
- нововведения будут быстрее внедряться в открытых и смешанных группах, в группах, где много «космополитов».

4. Формирование корпоративного духа, создание условий для социальной жизни госслужащих.

Руководители должны стремиться удовлетворить социальные потребности своих подчиненных, создать условия для социальной жизни, формировать мировоззренческое единство:

- формировать **корпоративное мышление** у сотрудников
- давать сотрудникам такую работу, которая позволяла бы им **общаться**,
- создавать на рабочих местах дух **единой команды**,
- **не разрушать** возникшие неформальные группы, если они не наносят организации реального вреда,
- **создавать условия** для социальной активности членов организации вне ее рамок.

Одним из средств формирования корпоративной культуры государственных служащих является распространение групповых мифов, подкрепляющих представления о лидерстве в своей области, укрепление авторитета своего ведомства. Помогают создать корпоративную культуру профессиональные кодексы, отраслевые праздники, музеи учреждений (отрасли, территориально-административных единиц), популяризация ценностей и традиций госслужбы в книгах, брошюрах, рекламных проспектах, кино- и видеофильмах.

Основу корпоративного мышления у государственных и муниципальных служащих составляет **«государственное мышление»** — *способность мыслить в масштабах и интересах всего государства, прежде всего населения.*

5. Преобразование продуктивных неформальных связей в формальные.

Неформальные структуры, выявленные в сетевом анализе (см. параграф 1) и способствующие реализации целей организации, закрепляются в регламентах, преобразуются в формальные. Возможно объединение отделов или, наоборот, их разукрупнение.

6. Изменение связей, препятствующих эффективному управлению. В том случае, если неформальные коммуникации наносят вред организации, возможно принятие ряда административных мер:

- изменение **состава** группы,
- **перемещение** неформального лидера в другую группу,
- изменение **пространства** взаимодействия и пр.

Кроме того, необходимо неформальное взаимодействие с лидером группы, стремление вступить с ним в продуктивный диалог.

Применительно к государственному и муниципальному управлению важнейшим направлением борьбы с нежелательными неформальными отношениями является **противодействие коррупции и протекционизму**.

Коррупция означает злоупотребление служебным положением, прямое использование должностным лицом прав и полномочий в целях личного обогащения.

Коррупция оказывает негативное влияние на экономическую ситуацию, разрушает рыночные механизмы и конкуренцию, ведет к повышению цен и нерациональному использованию государственных ресурсов. Существующая коррупция одна из важнейших причин недостаточно высокого уровня доверия населения к власти. В конечном счете, коррупция увеличивает неравенство в обществе, обостряет чувство несправедливости и вызывает социальный протест у населения, снижает эффективность работы аппарата. *Коррупция, как свидетельствуют социологические опросы россиян, является одной из основных проблем национальной безопасности России*

Рост коррупции чиновников современного российского общества обусловлен рядом факторов. Среди них:

- быстрый переход к новой экономической системе, не подкрепленный необходимой правовой базой и правовой культурой;
- незрелость демократических культурных традиций;
- образование «вакуума» в государственно-культурной сфере как следствие распада советской системы контроля.

В борьбе с коррупцией используются различные методы, среди которых:

- разработка законодательных актов;
- формирование профессиональной госслужбы;
- ограничение вмешательства государства в экономику;
- совершенствование механизма государственного распределения и регулирования;
- усиление контроля за органами управления;
- гласность в работе органов власти.

Не менее сложно и противодействие **протекционизму**. Данное явление демонстрирует негативную роль неформальных коммуникаций в организационной культуре российских органов власти.

По данным социологических опросов большинство госслужащих считает, что на карьерное продвижение влияют следующие факторы: протекционизм — 65,9%, профессионализм — 49,4%, богатство — 48,3%, национальность — 39,6%, умение работать с людьми — 30 %

Причины живучести протекционизма связаны с национальными традициями, экономической ситуацией, недостаточным распространением в государственном и муниципальном управлении рациональных технологий работы с кадрами.

8. Формирование административной этики госслужащих.

Административная этика — нормы отношений, поведения, предписываемые особым общественным и профессиональным статусом государственных служащих. Проблема этики в госуправлении связана с тем, что перед госслужащими возникает вопрос «морального выбора» в процессе его профессиональной деятельности. В качестве средства регулирования поведения руководителей и служащих выступает не только внешний (законы, кодексы, нормы), но и **внутренний контроль** (убеждения, ценности, моральные принципы).

При возникновении этических дилемм управленцы могут следовать **трем принципам**:

- максимальный **социальный результат** и удовлетворение **интересов** большинства людей;
- соблюдение **прав, свобод и достоинства** других людей;
- **справедливое распределение выгод и издержек** среди различных групп и слоев населения.

Во всех странах возросло внимание к административной этике. Так, в США в 1985 г. принят «Этический кодекс американского общества государственного управления», создан Совет по борьбе с коррупцией и эффективности государственного управления при Президенте США, а в 1989 г. на основе закона об этической реформе сформирована самостоятельная структура — Бюро по правительственной этике, наделенное правом издавать распоряжения по вопросам этики, устанавливать набор стандартов поведения госслужащих, давать этическую оценку принимаемых законов, осуществлять специальные программы обучения служащих.

В России ученые Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации разработали примерный этический кодекс государственных служащих Российской Федерации. В Администрации Президента РФ и правительственных структурах ведется работа над кодексом государственной службы, который включает правовые и моральные требования.

Выводы:

Построение системы формальных коммуникации в организации происходит совместно с проектированием организационной структуры. Основа формальных коммуникаций —

регламенты. К числу важнейших регламентов относятся: положение об организации, положение об отделе, должностная инструкция.

Должность государственного служащего — один из важнейших регулятивов формальных коммуникаций в органах власти. Это — и общественный статус, и совокупность формальных прав и обязанностей, и определенный стандарт поведения, зафиксированный в нормативной документации.

Формальные коммуникации в органах власти определяются организационной структурой, функциональным содержанием деятельности и публичным правом.

Особый вид управления формальными коммуникациями — регуляция коммуникативных потоков и организация коммуникаций для решения текущих задач.

Анализ неформальных коммуникаций может осуществляться с помощью метода социометрии. Социометрические методы позволяют обнаружить разрыв между внешними и глубинными уровнями групповой структуры. Исследование может производиться при помощи социометрической анкеты и сетевого анализа.

Управление неформальными коммуникациями возможно через лидерское и административное воздействия. В их числе: различные способы мотивации госслужащих, использование неформальных коммуникаций при создании команд и рабочих групп, формирование корпоративного духа. К неформальным коммуникациям, препятствующим эффективной работе органов власти относятся коррупция и протекционизм.

Т 3. Система внешних коммуникаций в органах государственного и муниципального управления

Учебные цели

1. Показать роль внешних коммуникации органов власти и управления в новых концепциях государственного управления.
2. Охарактеризовать внешнюю среду органов государственной и муниципальной власти и управления.
3. Проанализировать основные направления, проблемы и тенденции взаимодействия органов государственной и муниципальной власти и управления и общественности

План

Роль внешних коммуникации органов власти и управления в новых концепциях государственного управления

Внешняя среда органов государственной и муниципальной власти и управления

Основные направления, проблемы и тенденции взаимодействия органов государственной и муниципальной власти и управления и общественности

3.1. Роль внешних коммуникации органов власти и управления в новых концепциях государственного управления

В 80-е годы столетия на Западе произошла смена парадигм государственного управления. На смену классическим представлениям о рациональной бюрократии М.Вебера и А. Файоля пришла концепция «нового государственного управления» или «государственный менеджмент». В соответствии с этой концепцией власть стала трактоваться не как право и возможность оказывать публично-управляющее воздействие на общественные процессы, а как механизм по предоставлению услуг населению, правительство – как конкурирующий по отношению с частным сектором субъект предоставления услуг, гражданин – как клиент, потребитель.

Наиболее последовательную практическую реализацию эта концепция получила в Великобритании (время правления премьер-министра Маргарет Тетчер), Новой Зеландии, частично Австралии, США. Так, в Великобритании произошли кардинальные изменения: были приватизированы государственные предприятия и различные сферы общественной жизни (сфера жилищного сектора, медицинского обслуживания, образования, железные дороги и др.); проведена реорганизация министерств в направлении деполитизации деятельности госаппарата; отношение к гражданам как к клиентам, которым администрации предоставляет общественные услуги, реализовывалось в форме установления контрактных отношений; были созданы публичные службы, независимые от министерств.

Очевидно, что принципы концепции «нового государственного управления» и практика их реализации затрагивала, в первую очередь, именно внешние взаимодействия органов власти и управления. В рамках клиентоориентированного подхода кардинальным образом менялись взаимоотношения с гражданами, а также с предприятиями, предоставляющими общественные услуги. Последние становились независимыми хозяйствующими субъектами, а отношения с ними утрачивали субординационный характер. Роль государственного аппарата по отношению к многим предприятиям, предоставляющим услуги, стала сводиться к координации, созданию условий для предоставления качественных услуг и контролю качества.

История показала неоправданность абсолютизации принципов «государственного менеджмента». В качестве недостатков, особенно характерных для «переходных» стран, относят:

- злоупотребление «усмотрительным» поведением;
- неуниверсальность клиентских отношений и клиенториентированного подхода, в частности для внутренних отношений в государственном аппарате;
- недоучет специфики государственно-служебных отношений и связанных с ним ограничений;
- неадекватность оценки результативности деятельности органов власти и управления с позиций исключительно экономической эффективности, без учета социальной эффективности и др.⁹

В настоящее время большинство исследователей считает, что концепция «государственного менеджмента» не стала идеальной моделью государственного управления, однако ее идейная направленность - клиенториентированный подход, требование подчинить государственную службу общественным запросам, стремление к повышению эффективности обратной связи государственного управления – не подвергаются сомнению и стали инвариантной составляющей скорректированных концепций государственного управления.

⁹ Глазунова Н.И. Государственное (административное) управление: учеб. – М.: ТК Вебли, Изд-во Проспект, 2004. – с.47-51; Барабашев А.Г. Теоретические ориентиры дальнейшего развития государственной службы Российской Федерации / Вопросы государственного и муниципального управления - №1, т.1, 2007 – с. 32-33

Административная модернизация в России проходит на основе одной из таких концепций – концепции демократического государственного управления. Она не отрицает полностью установки «государственного менеджмента», а, скорее, дополняет и корректирует их.

На сегодняшний день в России одной из главных целей реформы государственного управления и государственной службы является принципиальное изменение характера взаимоотношений федеральных, региональных и муниципальных органов с населением: гражданами, специальными группами, предприятиями, фирмами. Это изменение предполагает переход от административного и силового давления к *управлению на основе правовых и финансовых механизмов, принципов взаимовыгодного сотрудничества и создания условий для свободной деятельности людей.*

Фактически это означает необходимость переориентации деятельности органов власти по следующим важнейшим **направлениям**:

- ориентация органов власти и управления на взаимодействие с гражданином, наделенным правами и обязанностями, а не только с потребителем услуг.
- **уважение и близость** органов власти к гражданам и их организациям, стремление к **контактам, сотрудничеству, координации** усилий, отказ (за исключением необходимых случаев) от принуждения, директив, приказов по отношению к общественности;
- отношение органов власти **к гражданину как субъекту**, а не как к послушному объекту управления,
- контрактные отношения рассматриваются как предпочтительная форма общественных отношений, вместе с тем понимается их ограниченность; контракты и административные договоры не отменяют в определенных случаях порядок субординации между органом публичной власти и подрядчиком, организацией, предоставляющей услуги;
- рационализация процесса формирования бюджетов, заключающаяся в предоставлении законодательным органам прогнозной информации о затратах и результативности;
- **гражданский контроль за деятельностью органов публичной власти** - контроль за деятельностью государственного аппарата не только со стороны вышестоящих организаций, но и «снизу» — **со стороны населения**;
- **сосуществование государственного и частного предложения** на рынке услуг, при предъявлении особых (соотнесенных не столько с рыночными принципами, сколько с целями и потребностями и интересами граждан и общества в целом) требований к общественным услугам – речь идет, скажем, о школьном обучении, службе спасения, фундаментальных исследованиях, основой оценки деятельности которых не может исключительно и преимущественно служить критерий экономической эффективности.

Принципы сервисного управления, ориентированного на потребителя общественных услуг, на удовлетворение потребностей населения реализуются также в теории и практике муниципального управления.

Так, ряд авторов считают базовым элементом, клеточкой всей муниципальной деятельности, основой экономических и социальных отношений между людьми на территории муниципальных образований считают именно **муниципальную услугу**¹⁰

Муниципальными услугами называются такие услуги, которые предоставляются в месте проживания человека или вблизи от него и за обеспечение которых органы местного самоуправления несут ту или иную ответственность.

К муниципальным услугам относится весь комплекс жилищно-коммунальных, транспортных, бытовых, торговых, образовательных, медицинских, досуговых и пр. услуг. К муниципальным услугам эти авторы относят также обеспечение общественного порядка, благоустройство и содержание территории, обеспечение санитарного и экологического благополучия. Даже то, что обычно обозначается как «комплексное социально-экономическое развитие» муниципальных образований трактуется как создание условий для увеличения объема и качества муниципальных услуг.

Важный, с точки зрения рассмотрения внешних взаимодействий органа власти, вывод заключается в понимании производности всех функций местного самоуправления от функции оказания муниципальных услуг населению¹¹.

К специфическим свойствам муниципальных услуг относят:

- необходимость бесперебойного оказания услуг;
- необходимость рассредоточения услуг по территории поселения с целью максимального приближения к месту проживания человека;
- независимость полезности услуг от увеличения числа потребителей;
- невозможность ограничения доступа потребителей к некоторым муниципальным услугам;
- местный монополизм исполнителей некоторых муниципальных услуг (водоснабжение, электроснабжение).

¹⁰ Система муниципального управления: Учебник для вузов. / Под редакцией В.Б.Зотова / - СПб.: Лидер, 2005. – с. 141.; Бабун Р.В. Муниципальные услуги в системе муниципального управления / Государственное и муниципальное управление в Сибири: состояние и перспективы: управление: материалы международной научно-практической конференции: 26-27 февраля 2007 года, г.Новосибирск. – Новосибирск: СибАГС, 2007. – С. 154-158.

¹¹ Бабун Р.В. Муниципальные услуги в системе муниципального управления / Государственное и муниципальное управление в Сибири: состояние и перспективы: управление: материалы международной научно-практической конференции: 26-27 февраля 2007 года, г.Новосибирск. – Новосибирск: СибАГС, 2007. – С. 156.

3.2. **Внешняя среда органов государственной и муниципальной власти и управления**

Любая организация может существовать только, осуществляя обмен с внешней средой. Она не может функционировать, не получая извне ресурсы – информацию, энергию, сырье, - и не возвращая их после переработки в виде продуктов или услуг.

Пристальное внимание к внешней среде организации привлекла школа социальных систем. Именно в этой школе стали говорить об адаптации к внешней среде как основной цели организации, изменчивости внешней среды, необходимости информационного обмена между организацией и внешней средой. Организация стала пониматься не как машина (классические школы управления) или общины (школа человеческих отношений), а как организм, который может жить и развиваться только благодаря обмену с внешней средой.

Характеризуя внешнюю среду организации, авторы классического учебника по менеджменту выделяют среду «прямого воздействия» и среду «косвенного воздействия».

К **«среде прямого воздействия»** коммерческой организации относят поставщиков сырья, конкурентов, потребителей, профсоюзы, законы и государственные органы.

К **«среде косвенного воздействия»** - международные события, научно-технический процесс, политические, экономические, социально-культурные факторы.¹²

Ф.Котлер характеризует внешнюю среду через понятие **контактные аудитории**. Под этим понимается любая группа, которая проявляет реальный или потенциальный интерес к организации или оказывает влияние на ее способность достигать поставленных целей. Контактные аудитории либо способствуют, либо препятствуют усилиям фирмы по обслуживанию рынков. К контактными аудиториям, в окружении которых действует фирма, Котлер относит:

1. Финансовые круги – банки, инвестиционные компании, брокерские фирмы фондовой биржи, акционеры.
2. Средства массовой коммуникации – газеты, журналы, радиостанции, телецентры.
3. Государственные учреждения – органы местной власти, налоговая инспекция, арбитраж.
4. Гражданские группы действия – защитники окружающей среды, представители нацменьшинств, ассоциации потребителей.
5. Местные контактные аудитории – окрестные жители, общинные организации.
6. Широкая публика.

¹² Мескон М., Альберт М., Хедоури Ф. Основы менеджмента – М., 2001, с. 124.

7. Внутренние контактные аудитории – собственно рабочие и служащие, управляющие, члены совета директоров.¹³

Необходимость анализа внешней среды фирмы возрастает в постиндустриальный период развития западных стран, после окончания эпох массового производства и массового спроса. Именно в этот период резко возрастают темпы динамики внешней среды организации, осознается необходимость организации активного информационного обмена, внедрения технологий стратегического и оперативного маркетинга

Анализ внешней среды государственного органа или органа местного самоуправления можно провести также с помощью представлений о контактных аудиториях. К ним можно отнести:

1. Широкие круги населения.
2. Политические партии.
3. Органы государственной власти и управления различных уровней и ветвей власти.
4. Органы местного самоуправления.
5. Общественные организации и объединения: политические, религиозные, творческие, экологические, правозащитные, территориальные, национальные и др. объединения.
6. Профсоюзы и иные организации, представляющие интересы различных групп населения.
7. Средства массовой коммуникации.
8. Межрегиональные и межмуниципальные объединения.
9. Хозяйствующие субъекты, организации различных форм собственности и организационно-правовых форм.
10. Финансовые организации.
11. Подведомственные государственному органу организации: государственные и муниципальные предприятия и учреждения, иные организации государственной и муниципальной формы собственности.

Государственные органы и органы местного самоуправления вступают с контактными аудиториями во внешней среде во взаимодействия различного рода.

Попытаемся систематизировать отношения, возникающие в этих взаимодействиях.

¹³ Котлер Ф. Основы маркетинга – М., 1992. – С. 149-151.

Классификация отношений органа власти во внешней среде

Основания классификации	Типы отношений
Направленность отношений	Внутрисистемные
	Публичные
Источник властных полномочий	Традиционные
	Харизматические
	Рационально-легальные
Характер взаимодействия	Субординационные.
	Координационные.
Предмет взаимодействия	Экономические.
	Информационные.
	Финансовые.
	Организационные и др.
Функциональная направленность	Отношения возникающие при: планировании, прогнозировании, мотивации, организации, контроле.
Масштабы социальных последствий	Политические
	Административные

Внутрисистемные отношения возникают между государственными органами различных ветвей и уровней, а также между органами государственной власти и органами местного самоуправления.

Публичные отношения – это отношения с общественностью, политическим партиями, бизнес-сообществом.

Традиционные властные отношения устанавливаются в обществе с преобладанием феодальных отношений, а также в организациях с устойчивыми корпоративными традициями.

Харизматические отношения основываются на авторитете руководителя, на его личностных качествах, личном безоговорочном доверии подчиненного к руководителю.

Управленческие отношения **рационально-легального типа** осуществляются на основе установленных правовых норм. Этот тип отношений характеризуется высоким уровнем правосознания. Главными отличительными признаками этого типа отношений являются следующие:

- Опора на управленческие нормы и стандарты
- Обусловленность служебной карьеры объективными факторами: компетентностью, профессионализмом, стажем, образованием.
- Основанности административной структуры и иерархии должностей на принципах регламентации деятельности, конкурсного отбора на госслужбу, дополняемого контрактом.
- Научном, рациональном обосновании норм и регламентов.
- Фиксированная оплата труда в соответствии со штатным расписанием и уровнем административной иерархии.

Этот тип отношений характерен для модели рациональной бюрократии, разработанной М.Вебером. В России рационально-легальный тип управленческих отношений стал внедряться в эпоху Петра I, его административных реформ.

Отношения **субординации** устанавливаются между органом власти и подведомственными организациями: предприятиями государственной и муниципальной форм собственности, бюджетными учреждениями социальной сферы

Отношения **координации** – с хозяйствующими субъектами, политическими, религиозными и иными общественными объединениями, семейными хозяйствами, населением в целом.

Отношения, складывающиеся в ходе выполнения **государственных функций**:

В ходе реализации **аналитической функции** - *формировании номенклатуры и структуры баз данных, отражающим уровень социально-экономического развития территорий, их инвестиционный потенциал, состояние государственной и муниципальной собственности, уровень и качество жизни населения, его потребности, степень их удовлетворения, состояние финансового, кадрового, материально-технического обеспечения деятельности органов государственного и муниципального управления и др.*- складываются отношения с субъектами, предоставляющими соответствующую информацию.

В ходе реализации **планово-прогнозной функции** - *разработке прогнозов социально-экономического развития территорий, прогнозных сценариев развития проблемных ситуаций; прогнозирование прямых и побочных, экономических, экологических политических, социальных, культурных и др. последствий принимаемых оперативных и тактических решений (в сфере управления государственным и муниципальным имуществом, создания или*

реорганизации предприятий городского хозяйства, реализации нормативного правового акта, проведения общегородского мероприятия), участия в разработке концепций, планов, программ социально-экономического развития, целевых программ различного уровня и подготовка их к утверждению - складываются отношения между органом власти и подведомственными организациями, внутри органа власти, между органом власти и различными хозяйствующими субъектами, действующими на территории Российской Федерации, региона или муниципального образования.

В ходе реализации **организационной функции** - *обеспечении исполнения решений вышестоящих органов, обращений граждан, иных документов, организации реализации программ социально-экономического развития территорий, целевых программ различного уровня, создании условий для взаимодействия хозяйствующих субъектов, организаций социальной сферы, общественности и органов власти различного уровня – возникают взаимодействия внутри государственного органа или органов местного самоуправления (руководитель-исполнитель, отношения между подразделениями), внутри системы государственного и муниципального управления, с организациями различных форм собственности и организационно-правовых форм, с различными группами населения и их представителями.*

В ходе реализации **координационной и согласовательной функции** - *согласовании проектов решений (проектов нормативных правовых актов), участие в координации деятельности отделов и подразделений для решения комплексных текущих задач, участие в обеспечении единства всех стадий процесса государственного и муниципального управления – возникают отношения внутри органа власти, с вышестоящими органами власти, с исполнителями, экспертами, всеми заинтересованными лицами;*

В ходе реализации функции нормотворчества - *разработка (самостоятельно или под руководством), принятие (или предоставление на рассмотрение и утверждение) нормативных правовых актов; участие в подготовке и обосновании законодательных инициатив; разработка основных правил, норм, стандартов деятельности различных субъектов в системе государственного и муниципального управления, а также подведомственных организаций – возникают отношения внутри органа, разрабатывающего нормативный документ, с источниками информации, заинтересованными лицами.*

Отношения административного **контроля** - *осуществления прямого контроля государством над монопольными отраслями, такими, как транспорт, связь и др.; регулирования рынков тех товаров неэластичного спроса, которые отнесены к монополии государства, с помощью планирования цен, введения жестких ставок акцизных налогов, введения стандартов осуществления производственной и экономической деятельности и контроля за их выполнением; определения и поддержания принятого в обществе минимального уровня жизни, защиты национальных интересов в сфере международных отношений и т.д. - формируются между субъектами и объектами контроля, с носителями нормативной информации.*

В ходе **мотивации** - участия в разработке критериев и показателей эффективности деятельности подведомственных организаций; применение существующих систем мотивации по отношению к подведомственным организациям, а также руководителем по отношению к членам малого коллектива; оказании воздействия на поведение различных субъектов социально-экономической и политической жизни, направляющего его на достижение целей, определенных органами власти – складываются отношения между субъектами и объектами мотивации, носителями нормативной информации.

Масштабы социальных последствий и способы управленческих воздействий позволяют различать политические и административные отношения.

Политические отношения – это взаимодействия субъектов политики по поводу власти и управления.

К активным субъектам политических отношений относятся не только лица, занимающие политические государственные должности, не только выборные руководители различного уровня, но и ответственные чиновники государственной службы.

Административные отношения как способ реализации административного процесса предполагает:

- обязательное участие одного или нескольких органов исполнительной власти и должностных лиц управления;
 - рассмотрение дел, относящихся к кругу полномочий органов управляющей системы и должностных лиц;
 - участие граждан и юридических лиц;
 - юридическую формализацию процедур в специальных правовых актах.
-
-

3.3. Основные направления, проблемы и тенденции взаимодействия органов власти и общественности

Для обеспечения участия граждан в государственном управлении и контроле за деятельностью аппарата необходима элементарная степень доверия к институтам государства и чиновникам. Кроме того, необходимость концентрации внимания на взаимодействии с населением обусловлена особой **двойственной ролью государственного аппарата в России**.

В идеальной модели (например, по Веберу) бюрократия отделена от политической деятельности и является лишь исполнителем решений субъектов политического управления, причем деятельность чиновников жестко регламентирована и обезличена. Такое положение дел, во-первых, невозможно в полной мере реализовать, а во-вторых, даже частичное

следование таким принципам приводит наряду с положительными результатами к множеству негативных последствий, главным из которых является отчуждение населения от власти.

В идеале государственная служба служит закону, государству, конституции, а не сменяющим друг друга у власти партии и лидерам. Они не участвуют и в законотворческом процессе. Обеспечивается это, в частности, тем, что государственные служащие, кроме так называемых «политических чиновников», остаются на своих местах при смене политического руководства. В реальности имеет место следующая ситуация:

- Смена власти ведет к значительным **кадровым перестановкам в аппарате государственной службы**, в ее высших и даже средних эшелонах.
- Для преодоления низкой эффективности работы аппарата государственной службы все большее число функций и прерогатив **передается на нижние этажи управленческой иерархии**, что автоматически расширяет уровень самостоятельности нижнего звена. Работа государственного служащего все менее может регламентироваться стандартными регламентами. К тому же часто эта работа не поддается реальному контролю. В этих условиях возможна регламентация только в виде свода общих правил и норм ориентировочного характера.
- Государственные служащие **сами принимают решения**, и эти решения становятся **реальной государственной политикой** по отношению к конкретным людям. В любой стране госслужащий вольно или невольно становится интерпретатором законодательных актов и политических решений, в значительной мере определяет, как, когда, в какой мере, какими средствами они должны реализоваться. Таким образом, включение государственных служащих в сферу политического управления становится неизбежным следствием развития современных тенденций управления.
- Важнейшей «зоной проникновения» чиновничьего аппарата в политику связана с тем, что, будучи профессионалами в своем деле, они зачастую более компетентны в ряде вопросов, чем, скажем депутаты или руководители высшего звена. **Давая советы, предлагая те или иные пути решения проблем**, чиновники фактически оказываются прямыми субъектами формирования политики.
- В современном обществе государственная служба должна не только реагировать на запросы, приходящие по каналам политического представительства, но и проявлять инициативу и предлагать новую административную «продукцию» и **услуги**, которые можно «продать» на политическом рынке, где начинает царить конкуренция.
- Существенным фактором является особенности политической и социальной ситуации в России. Здесь **неполнота, противоречивость и отсутствие необходимых законов открывает чрезвычайно широкий простор** для активной деятельности чиновников, фактически превращая их из исполнителей в создателей «правил игры». Кроме того, существенным моментом является существующий конфликт между бюрократией, имеющей большой политический вес и небюрократическими слоями населения.

Все перечисленные особенности реалий государственного управления делают особо значимым установление связей с общественностью и управление ими. Закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» предполагает гласность в работе государственной службы. **Открытость и отзывчивость** — более широкие понятия, открывающие гораздо большие, реальные возможности сотрудничества граждан с государственной службой; именно они заложены в системе «Паблик рилейшнз».

Таким образом, проблема анализа состояния, условий, обеспечивающих доверие граждан к институтам государства, работе аппарата государственной службы, формирования служб «Паблик рилейшнз», разработка моделей и механизмов превращения государственной службы в открытую систему, отзывчивую к нуждам и запросам граждан, представляются как первоочередные для политической науки и практики реформирования государственной службы.

Институт общественных отношений Великобритании дает следующее определение: «**Паблик рилейшнз** — это планируемые продолжительные усилия, направленные на создание и поддержание доброжелательных отношений и взаимопонимания между организацией и общественностью. Это — искусство и наука анализа тенденций, предсказаний их последствий, выдачи рекомендаций руководству организаций и осуществления программ действий в интересах организации и общественности»

Сэм Блэк определяет **PR** как «искусство и науку достижения гармонии посредством взаимопонимания, основанного на правде и полной информированности».

По мнению А.Б.Зверинцева, **PR** — деятельность по переводу прагматических целей организации в приемлемую для общества политику.

PR-деятельность в органах власти реализует следующие цели:

- 1) организация взаимодействия **граждан с институтами государства, государственными служащими;**
- 2) организация взаимодействия **институтов государственной службы с институтами гражданского общества;**
- 3) создание условий для **воздействия государственной службы на политический процесс**, взаимодействия с политическими партиями и объединениями;
- 4) **информирование общественности** о существе принимаемых решений привлечения общественности к разработке и принятию решений;
- 5) **анализ общественной реакции** на действия должностных лиц в органах власти
- 6) **прогнозирование социально-политического процесса**, обеспечение органов власти прогнозными аналитическими разработками
- 7) формирование благоприятного **имиджа власти и должностных лиц**

Цели деятельности PR конкретизируются в следующей системе **функций**:

- **Аналитико-прогностическая функция** — выработка информационной политики, ее стратегия и тактика, анализ конкретных ситуаций, оценка общественного мнения, подготовка результатов анализа для принятия решений.
- **Организационно-коммуникативная** — создания условий и механизмов взаимодействия, подготовка и распространение информации.
- **Консультативно-методическая** функция предполагает консультации по организации и развитию отношений с общественностью, разработку форм сотрудничества, различных программ, кампаний PR.

Исходя из понимания данных функций и направлений деятельности, примерную структуру отдела PR в органах власти можно представить следующим образом (рис. 7).

Деятельность **пресс-служб или пресс-центров** направлена на информирование общественности о деятельности органов власти, профессиональных и некоторых личностных качествах ее руководителей, разъяснение сути принимаемых в органах власти решений.



Рис. 7. Примерная структура управления общественных связей в органах власти

Пресс-центры состоят, как правило, из профессиональных журналистов и осуществляют:

- **подготовку и распространение** заявлений, сообщений, пресс-релизов и других специальных материалов о деятельности законодательной и исполнительной ветвей власти;
- **организацию и проведение** пресс-конференций, брифингов, встреч журналистов с представителями органов власти;

- **аналитическую работу** по сообщениям и публикациям СМИ;
- **мониторинг** рынка СМИ;
- **аккредитацию** журналистов.

Так, Комитет по печати и связям с общественностью Администрации г. С.-Петербурга с 1996 г. выпускает еженедельный бюллетень, информирующий редакции газет, журналов, радио и ТВ, общественные организации о повседневной работе органов исполнительной власти С.-Петербурга, осуществляет ежедневную рассылку пресс-релизов по почте, факс-модемовой связи, через Internet.

Информационный бюллетень «Эхо недели» выходит и в пресс-центре Законодательного Собрания города. Пресс-центр еженедельно информирует о работе собрания СМИ и общественные организации города. С сентября 1997 г. в газете «Смена» есть рубрика «От первого лица», в которой выступают депутаты Собрания. В 1998 году в газетах «Смена» и «Невское время» организована публикация депутатских запросов и ответов Администрации. Специалисты пресс-центра оказывают информационную и организационную поддержку программе «Форум» телекомпании «Петербург»

Деятельность общественной приемной, отделов по взаимодействию с политическими объединениями и общественными организациями направлена на собственно PR-деятельность в органах власти — собственно взаимодействие с населением, установление обратной связи, позволяющей:

- населению **принимать участие** в обсуждении, разработке и принятии решений, затрагивающих его непосредственные интересы;
- **получать информацию** о настроениях, потребностях, проблемах населения, его оценках деятельности органов власти;
- **использовать эту информацию** для формирования основных направлений деятельности, планов работы органов власти, для оценки эффективности деятельности органов власти и отдельных государственных служащих;
- **предоставлять возможность** контроля за деятельностью органов власти со стороны общественности.

Можно выделить следующие **источники информации обратной связи**:

- общие собрания
- сходы граждан: отчеты и результаты защиты отдельных проектов
- результаты обсуждения на совещаниях, заседаниях, коллегии, конференции и т.д.
- мероприятия, проводимые структурными подразделениями администрации, общественными организациями, органами местного самоуправления
- приемные часы
- собеседования с отдельными лицами
- письма, жалобы, предложения
- рекомендации и критические замечания граждан, результаты опросов, референдума, отчеты, контроль

- материалы СМИ (газеты, радио, ТВ)
- обращения общественных организаций и политических объединений.

Так, в практике деятельности городской администрации г. Новосибирска (мэрии), диалог власти с широкой общественностью, с прессой осуществляется в следующих формах:

- в организации прямых телефонных линий, встреч руководства города с населением по месту жительства, с трудовыми коллективами;
 - в гарантии доступа граждан к необходимой информации;
 - в работе с наказами избирателей, регулярном анализе жалоб и предложений горожан в адрес городских властей;
 - в создании системы работы с прессой и общественностью, выразившейся в проведении систематических общественных консультаций по социально значимым вопросам; расширенных встречах руководства города с представителями средств массовой информации, установлении диалоговых, партнерских отношений власти и прессы.
-

Как правило, наиболее активно идет работа с населением в **общественных приемных**.

Обращения граждан в общественные приемные органов власти являются важнейшим средством укрепления связей власти с населением, а так же служит источником информации, необходимой для решения текущих и перспективных проблем граждан и жизнедеятельности территории.

По содержанию и направленности обращения граждан можно **классифицировать** следующим образом:

предложения — обращения граждан, направленные на улучшение деятельности органов местного самоуправления, на совершенствование социально-экономических отношений, на решение самого широкого круга вопросов жизнедеятельности города;

заявления — обращения в целях реализации прав и законных интересов граждан;

жалобы — обращения с требованием о восстановлении прав, справедливости и законных интересов граждан, нарушенных действиями либо решениями различных органов, владельцами различных форм собственности, должностными лицами и др.;

ходатайства — обращения с просьбой оказания помощи в решении вопросов, не подкреплённых законодательными актами;

справки, консультации — обращения, не требующие принятия решений, ответы и разъяснения по которым даются, как правило, немедленно и в устной форме, в том числе по телефону;

пожелания — обращения, содержащие приветствия, приглашения, поздравления, благодарность, и т.п. и не требующие ответа в официальные сроки.

Непосредственными и постоянными участниками работы с обращениями граждан являются

- * глава администрации города или области;
- * сотрудники управления общественных связей;
- * заместители главы администрации — руководители департаментов;
- * руководители департаментов и комитетов;
- * помощники и (или) секретари руководителей департаментов, управлений, комитетов;
- * эксперты и специалисты различных департаментов, привлекаемые для изучения конкретных ситуаций по предложениям, заявлениям и жалобам граждан, в том числе для проведения экспертиз, выезда на место и др.;
- * сотрудники пресс-центра;
- * работники канцелярии.

При изучении обращений и оформлении учетных карточек специалистами общественной приемной определяется их **тематическая принадлежность**, в соответствие с которой обращения направляются **руководителям конкретных департаментов**, а в отдельных случаях руководителям комитетов, управлений органа власти, главам администраций районов или руководителям предприятий, организаций и учреждений.

По обращениям, в которых поставлены относительно простые и очевидные для специалистов общественной приемной вопросы, и при решении которых возможно обойтись направлением обращения в департаменты или подразделения органа власти, сотрудники общественной приемной самостоятельно **готовятся письменные ответы** и представляются на подпись руководителю. По обращениям, в которых поставлены достаточно сложные многоаспектные вопросы (затрагивающие «встречные» интересы многих граждан, или требующие принятия специальных распорядительных документов, или требующие существенных затрат уже на стадии изучения проблемы, проведение экспертизы и т. п.), специалисты **докладывают руководителю** общественной приемной или начальнику управления общественных связей, которые и принимают решение о направлении обращений тем или иным руководителям органа власти или готовят их к представлению в ближайшие установленные для этого дни и часы регламентом работы.

Руководители несут ответственность за рассмотрение обращений граждан в **пределах установленного планового срока**, делают необходимые поручения, если вопросы, поставленные в них, находятся в пределах их компетенции, если нет, то в 3-х дневный срок возвращают обращение в общественную приемную для уточнения и направления должностному лицу, решение вопроса по которому, относится к ведению и компетенции данного руководителя. Руководители органа власти в пределах своей компетенции принимают исчерпывающие меры по разрешению поставленных в обращениях вопросов, при необходимости организуют всестороннее изучение, запросы дополнительных материалов, привлечение экспертов, выезд на место, назначают специальные целевые комиссии и др. Обращения с резолюциями руководителей департаментов или комитетов, или других подразделений передаются непосредственным исполнителям.

Назначаемые в резолюции сроки рассмотрения обращений, подготовки по ним решений и ответов, как правило, не должны превышать 25 календарных дней. По результатам рассмотрения обращений в департаментах или соответствующих подразделениях органов власти исполнителями готовятся письменные ответы. На основании этих документов в соответствующих регистрационных карточках проставляются отметки об исполнении. После исполнения обращений (снятия с контроля) документация по ним, включая прилагаемые материалы, переписку, акты проверок, официальные ответы и др., передаются в архив общественной приемной.

Важным направлением взаимодействия с общественностью является **работа с общественными организациями.**

Общественные организации выражают агрегированные интересы, интересы групп населения. Удачными формами сотрудничества государства и общественности по всеобщему признанию является проведение **ярмарок-презентаций и конкурсов проектов общественных объединений.** Их цель: продемонстрировать возможность взаимодействия общественных организаций с органами государственной власти и бизнес-структурами в решении социально-значимых проблем области и города, а также привлечь внимание власти и бизнеса к реально существующим проблемам социума.

Эта форма работы широко применяется в работе администрации Новосибирской области. Постоянными участниками ярмарок-презентаций являются такие стабильно существующие объединения граждан как:

- Общественная организация “Сибирский межрегиональный центр поддержки негосударственных организаций СИБ-НОВО-ЦЕНТР”.
 - Общественная организация “Дипломатия через семьи”.
 - Областная общественная организация «Центр поддержки женских инициатив «Женщины вместе».
 - Сибирский центр поддержки общественных инициатив.
 - Женский гуманитарный фонд.
 - Городская общественная организация “Новосибирское историко-родословное общество” (НИРО).
-

Основной проблемой PR-деятельности в органах власти является *низкая эффективность обратной связи*. В деятельности соответствующих комитетов, управлений и департаментов наблюдается функциональная ориентация на информирование, на формирование имиджа, на работу со СМИ, в то время как собственно взаимодействию с общественностью уделяется недостаточно внимания. Практически отсутствует основной признак связи с общественностью — двухсторонний диалог между властью и населением, выраженный в обсуждении принимаемых решений, привлечения граждан к оценке деятельности, «учете и контроле» общественного мнения.

Данная проблема имеет следующие **конкретные проявления:**

1. Отсутствие четкого и отлаженного **механизма выявления общественных потребностей и мониторинга общественного мнения**. Не секрет, что обращения граждан в общественную приемную содержат в основном просьбы и жалобы. Какие либо предложения и информация, позволяющая составить объективную картину, поступают достаточно редко. Взаимодействие с общественными организациями тоже не может дать полной картины общественного мнения, общественных потребностей и проблем, поскольку общественные организации выражают интересы отдельных групп населения. Для выявления общественного мнения и фиксации общественных проблем и потребностей необходимо проведение социологических опросов, усиление аналитической работы по обобщению информации, поступающей из различных источников.
2. Слабое участие граждан в **разработке, принятии и обсуждении социально значимых решений**. Необходимо установить диалогово-паритетный тип связей с общественностью, разработать механизм привлечения населения к разработке и экспертизе решений. Формой такой работы могут быть интерактивные обсуждения злободневных проблем и намечающихся решений на телевидении и прессе (с подсчетом голосов), создание Общественных советов, проводящих экспертизу и осуществляющих контроль исполнения важнейших решений, механизмы и процедуры, позволяющие реализовать концепцию «социального участия»
3. Отсутствие механизма **оценки эффективности деятельности органа власти и государственных служащих со стороны населения**. Построение данного механизма достаточно сложная задача. Во-первых, необходимо разработать систему оценки эффективности деятельности органов власти: параметры и механизм оценки. При этом механизм оценки должен включать оценку населения. Во-вторых, необходимо, чтобы результаты оценки учитывались при оплате и других методов стимулирования труда госслужащих. Разработка таких механизмов предусмотрена концепцией реформы государственной службы. Разработка новых планирования, оценки эффективности, стимулирования и оплаты труда госслужащих является содержанием пилотных проектов, реализуемых в Красноярском крае, Самарской области и др. в рамках реформы государственной службы.

Вторая группа проблем связана с формализмом в работе с населением. Известно, что исполнение решений по обращениям граждан ставится на контроль, однако контроль часто носит формальный характер: отслеживаются только сроки получения ответа, но не качество и эффективность решения. Не контролируется и не оценивается такой показатель как оперативность или скорость оказания услуг. Задача экономии времени, потраченного населением в очередях за всевозможными справками, решениями, разрешениями, не осознается властями как первостепенная. Между тем, формализм и волокита, приводящая к неоперативности работы с населением, являются одной из важных причин низкой оценки населением работы органов власти, основа недоверия к ней.

Третья группа проблем касается совершенствования аналитико-информационной поддержки работы с населением. Кроме необходимости проведения социологических исследований (о которой говорилось выше) первостепенной задачей является создание концептуальной основы взаимодействия. Это касается, в частности, работы

с общественными и политическими объединениями граждан. Эта работа зачастую дискретна, не вполне упорядочена, поскольку ни власть, ни общественные организации не представляют себе отчетливо целей взаимодействия. Данный недостаток может быть преодолен при заключении, по примеру некоторых западных стран т.н. «Общественного договора» между властью и общественными объединениями. Кроме того усилия аналитиков необходимы для агрегирования и обобщения информации, полученной из различных источников: от различных групп населения, по различным каналам. Насущной необходимостью является не только диагностика, но и прогнозирование социально-экономической и политической ситуации. Такая аналитическая работа с одной стороны предполагает и организационную основу (она должна вестись в аналитико-прогностических отделах), а с другой — сама должна привести к совершенствованию организации и координации работы отделом по взаимодействию с общественностью.

Совершенствование и координация работы PR-подразделений является самостоятельной важнейшей задачей. При этом необходимо не только совершенствовать взаимодействия внутри управлений по взаимодействию с общественностью, но и повышать эффективность, а, зачастую, и начинать **выстраивать систему устойчивых связей между PR-управлениями и другими департаментами органов власти.**

Очевидно, что информация о потребностях и проблемах населения, даже достоверная и систематизированная, останется мертвым грузом, если она не будет учитываться в планах и решениях органов власти.

Выводы:

Одной из главных целей реформы государственного управления и государственной службы является принципиальное изменение характера взаимоотношений федеральных, региональных и муниципальных органов с населением: гражданами, специальными группами, предприятиями, фирмами. Это изменение предполагает переход от административного и силового давления к *управлению на основе правовых и финансовых механизмов, принципов взаимовыгодного сотрудничества и создания условий для свободной деятельности людей.*

На современном этапе развития структура отделов и управлений по связям с общественностью включает в себя следующие элементы: пресс-службы, общественные приемные, отделы по взаимодействию с политическими, религиозными и общественными объединениями.

Деятельность **пресс-служб или пресс-центров** направлена на информирование общественности о деятельности органов власти, профессиональных и некоторых личностных качествах ее руководителей, разъяснение сути принимаемых в органах власти решений.

Т 4. Информационно-статистическое обеспечение государственного и муниципального управления

Учебные цели:

1. Показать роль информации в управлении организаций, дать характеристику системы информационных потоков.
2. Показать особенности информационного обеспечения деятельности органа власти
3. Рассмотреть сущность и современные проблемы статистического обеспечения органов государственной власти и местного самоуправления

План:

1. Роль информации в управлении.
2. Информационное обеспечение деятельности органа власти.
3. Статистическое обеспечение органов государственной власти и местного самоуправления

4.1. Роль информации в управлении

Ключевые вопросы теории передачи управленческой информации можно сформулировать следующим образом:

1. Что понимать под **информацией**?
2. Какую информацию **использует** ЛПР?
3. Как обеспечить наличие **полезной информации**?
4. Как удалить из системы **избыточную информацию**?

Рассмотрим каждый из этих вопросов. Нередко под информацией понимают любые сведения или сообщения. Внесение в теорию коммуникации и информации кибернетических представлений изменило эти представления.

Модель К.Шеннона и У.Уивера, разработанная ими в 1948 г. совместно с Н.Винером, становится основой вероятностной теории информации. В соответствие с ней, информация — это сообщение, которые уменьшают неопределенность у получателя информации. Этот подход не является исчерпывающим. Он не раскрывает содержательные и аксиологические (смысл, ценность, полезность) аспекты передачи информации, но позволяет измерять количество передаваемой информации.

Если события ожидаются с большой вероятностью, то неопределенность невелика, и сообщения о том, что они совершились, доставляют мало информации. Так, сообщение о наступлении Нового года — это не информация. Сообщения о маловероятных событиях содержат большее количество информации. Неопределенность тем больше, чем больше число возможных последствий.

В качестве единицы информации используется **бит** — двоичная единица измерения количества информации, которая устраняет неопределенность, существующую при выборе одной из равновероятных возможностей. Сообщение об одном из двух событий такого рода будет содержать информацию, равную одному биту.

С учетом изложенных представлений можно определить управленческую информацию следующим образом:

Информация — это новые сведения, характеризующие управленческую ситуацию, снижающие уровень неопределенности, воспринятые, понятые и оцененные как полезные для решения тех или иных задач управления.

Рассмотрение и анализ управленческой информации невозможны без ее классификации.

Таблица 7

Классификация информации

Основание классификации	Виды информации
Тип отражаемых отношений	Технико-технологическая, экономическая, социальная, политическая, идеологическая
По масштабам отражаемого объекта	Федеральная, региональная, муниципальная, местная
По отраслям	Промышленная, сельскохозяйственная, транспортная, военная, гуманитарная
По структурированности	Систематизированная, несистематизированная
По отношению к конкретной системе управления	Внутренняя, внешняя
По содержанию	Организационно-распорядительная (директивная), информация состояния (аналитическая), отчетная, контрольная, информация согласования
По характеру носителя	Вербальная, невербальная

Обратимся теперь к вопросу об особенностях и свойствах управленческой информации. В наиболее общем виде ее **характеристики** сводятся к следующим:

- количественные характеристики,
- содержание,
- ценность,

- достоверность,
- полнота,
- новизна,
- точность,
- оптимальность,
- надежность,
- доказательность.

Характеристики и требования, предъявляемые к управленческой информации, а также возможные отрицательные последствия при несоответствии управленческой информации этим требованиям можно свести в таблицу 3.

Таблица 8

Требования к управленческой информации

Требования	Возможные отрицательные последствия в случае несоответствия информации данным требованиям
Своевременность	Затрудняет принятие решения
Оперативность	Вызывает цейтнот
Надежность (достоверность, объективность, полнота)	Ошибочность решений
Оптимальность (характеристика меры в соотношении необходимой и достаточной информации)	а) Избыточная информация перегружает каналы коммуникаций, приводит к росту интенсивных помех б) отсутствие необходимой информации увеличивает неопределенность, повышает риски и затраты
Доступность и легкость восприятия (параметры: краткость, выразительность, наглядность)	Дополнительные затраты времени
Логичность и лаконичность (максимальная смысловая нагрузка носителя информации)	Дополнительные затраты времени, возможность неправильного понимания, информация плохо запоминается
Комплексность, системность	Снижение эффективности принятия решения, появление существенных непредвиденных последствий
Соответствие информации полномочиям и компетенции субъекта управления	Проблема избыточности или недостаточности информации, потери времени на согласование, уточнение, передачу полномочий

В данной таблице не только раскрывается вопрос о требованиях к управленческой информации, но и содержится переход к ответу на вопрос об оптимальности информации. В полной мере ответ на этот вопрос, а он зафиксирован первоначально как вопрос (3) — «как обеспечить наличие полезной информации?» и как вопрос (4) — «как удалить из системы избыточную информацию?», возможен при построении адекватной системы информационного поиска и хранения информации, а также эффективном использовании этой информации.

4.2. Информационное обеспечение деятельности органа власти¹⁴

Важнейшее и необходимое условие функционирования власти — **получение, анализ, выдача и эффективное использование информации.** В государственном управлении информация выступает в нескольких формах: как источник власти, как фактор регулирования политических систем и процессов, как элемент политического управления и как продукт управленческого процесса.

Термин «**государственная информация**» подразумевает описание внешнеполитической, экономической, социально-политической, экологической и т.п. обстановки, динамику тех или иных процессов, реализуемых в государстве и обществе.

Государственная информация имеет самостоятельную ценность, служит в качестве основы для нормативных документов, управленческих решений и действий.

Цель информационного обеспечения органов государственной власти состоит в том, чтобы на базе собранных исходных данных получить обработанную, агрегированную информацию, которая должна служить основой для принятия управленческих решений.

Достижение этой цели складывается из решения ряда частных задач:

- сбор первичной информации;
- хранение информации;
- распределение информации между структурными подразделениями государственного органа;
- подготовка к переработке и сама переработка;
- предоставление органу управления в переработанном виде;
- анализ информации;
- обеспечение прямых и обратных связей.

Информация в органах власти можно **классифицировать** по разным основаниям на следующие типы:

- официальную и неофициальную;
- федеральную и региональную;
- горизонтальную и вертикальную;
- по степени доступности;
- информация о прошлом, информация в режиме реального времени, прогнозная информация.

Информационное обеспечение органа власти основывается на **принципах**, важнейших из которых:

- объемы и каналы информации поступающей к органу власти, должны определяться **функциями**, возложенными на этот орган;

¹⁴ В этом вопросе использованы материалы из книги: Атаманчук Г.А. Государственное управление. — М., 2000.

- **разграничение компетенции** между различными структурами государственной и муниципальной власти;
- **взаимодействие** различных органов государственного и муниципального управления.

В нашей стране истоки информатизации восходят к 50-м годам двадцатого столетия. В 60-70-е годы информатизацией в том или ином объеме были охвачены органы исполнительной власти. Начиная с 1989 г. информатизация начала внедряться в органах представительной власти, прежде всего в Верховном Совете СССР. Создаются локальные и распределительные базы данных, автоматизированные системы голосования, внедрение спутниковой электронной почты, средств удаленного доступа к внешним информационным ресурсам. Формируются концепции и методология информатизации государственно-правовой сферы, разрабатываются технологии законопроектной работы. Начиная с 1993 г. значительно активизируются усилия государства в этом направлении: в сферу информатизации включается все большее число властных структур. Важнейшие направления государственной информационной политики это – формирование единого информационного пространства всех органов власти, массовое внедрение новых информационных технологий в органах законодательной и исполнительной власти, проведение комплексных информационно-аналитических исследований для повышения обоснованности и согласованности принимаемых законов и других решений и пр.

Мероприятия второго блока – блока информационного обмена органов власти и населения – направлены на решения ряда задач. С одной стороны – это информирование населения о деятельности органов власти, сути принимаемых решений, передача информации, формирующей положительный имидж органов власти. С другой стороны – получение информации от населения о существующих проблемах и потребностях, об оценке деятельности органов власти, информации о инициативах населения и его позиции по тем или иным вопросам.

Несмотря на вполне ощутимые успехи в сфере информационного обеспечения государственного и муниципального управления в России еще не сформулирована единая концепция государственной информационной политики, а российское информационное законодательство находится в начальной стадии формирования. Нормативные правовые акты, регламентирующие информационную деятельность на муниципальном уровне, также находятся в проектной стадии.

Качественное обновление государства выдвигает на первый план решение глобальной задачи — формирование обеспечивающего информированность всех структур общества и каждого гражданина в отдельности. Создание общенациональной территориально распределенной информационно-правовой системы позволит рационально и эффективно решить проблему информационного взаимодействия органов государственной власти, что в свою очередь обеспечит повышение оперативности, степени обоснованности и корректности принимаемых решений по регулированию развития социально-политической сферы.

Информация в современном обществе является важнейшим источником власти.

Государство, являясь центральным институтом власти, активно использует информационные

отношения: информация связывает между собой государство и гражданское общество. Важнейшим фактором, определяющим эффективность государственной власти, является уровень ее информационного обеспечения, степень оснащенности современными техническими, технологическими и телекоммуникационными системами.

Основу информационного обеспечения органа власти составляют **информационные ресурсы**.

Под информационными ресурсами в Федеральном законе «Об информации, информатизации и защите информации» от 20 февраля 1995 г. понимаются «отдельные документы и отдельные массивы документов, документы и массивы документов в информационных системах (библиотеках, архивах, фондах, банках данных (других информационных системах))»

Информационное обеспечение становится насущным условием функционирования любых субъектов государственной власти, что позволяет говорить об их **«информационном статусе»**.

Информационный статус закрепляется нормами права как на федеральном, так и на региональном уровнях и включает в себя содержание, виды и системы информации, права и обязанности в информационной сфере.

Государственная информация должна быть ориентирована, но крайней мере, по следующим **направлениям**:

- во-первых, по месту и роли государства в системе частной и общественной жизнедеятельности людей и, соответственно, по **компетенции** конкретных государственных органов (объем и содержание управленческой информации призваны соотноситься с компетенцией государственных органов);
- во-вторых, по **характеру и иерархии законов и иных нормативных правовых актов**, подлежащих обязательной реализации в управленческих процессах (государственное управление во многом существует для исполнения законов, и ему нужна информация, раскрывающая состояние данных отношений);
- в-третьих, по **свойствам, формам и закономерностям управляемых объектов**, которые дифференцируют и конкретизируют управляющие воздействия различных государственных органов, а также формируют специфические виды правоотношений.

Можно выделить следующие **источники**, объективно порождающие управленческую информацию:

- а) **нормы** законодательных и иных актов, уполномочивающие государственные органы и государственных служащих на принятие определенных управленческих решений или совершение управленческих действий в обозначенном времени и направлении (решения и действия по исполнению законов и иных нормативных актов);

б) **обращения граждан** в государственные органы по реализации своих законных интересов и субъективных прав (обслуживание и защита прав и свобод граждан);

в) обязательные **указания** вышестоящих государственных органов, подлежащие исполнению нижестоящими и обеспечивающие реальность государственного управления (директивная управленческая информация);

г) **факты, отношения**, выявляемые в процессах контроля, которые отражают состояние управляемых объектов, а также уровень функционирования управляющих компонентов (управленческая информация об обратных связях в процессах государственного управления);

д) **проблемные, конфликтные, экстремальные** и иные сложные **ситуации**, нуждающиеся в оперативном и активном сильном вмешательстве государственных органов и должностных лиц (управленческая информация о кризисных состояниях общественных процессов).

Все источники управленческой информации имеют важное значение для надлежащего государственного управления. В каждом государственном органе и по каждой государственной должности информацию, идущую сверху вниз, снизу вверх и по горизонтали (координирующую), целесообразно связывать в «тугой узел», обеспечивающий реализацию соответствующих полномочий.

В то же время вся управленческая информация, из каких бы источников она ни шла и кто бы ни выступал ее носителем, непременно должна соответствовать **требованиям актуальности, достоверности, достаточности, доступности и аутентичности**.

Актуальность означает, что собранная информация является свежей, отличается оперативностью сбора и передачи, новизной, соответствует задачам сегодняшнего дня и может способствовать их решению. Часто именно актуальность обуславливает возможности информации.

Достоверность информации определяется ее способностью схватывать и отражать факты, события и особенно их причины и взаимосвязи. Ее получение представляет собой очень сложный познавательный и аналитический процессы, требующие привлечения специалистов и использования современных научных процедур.

Достаточность свидетельствует, что информация получена по целому ряду системно увязанных вопросов, глубоко и всесторонне раскрывает исследуемый процесс, особенно его внутренние источники, движущие пружины и внешние детерминанты, характеризует процесс в целом, содержит предпосылки для прогнозирования и моделирования возможных новых состояний данного процесса.

Доступность информации связана с ее открытостью, гласностью, возможностью ее оперативного получения в нужном объеме. Часто

информация имеется, но она закрыта и используется очень узким кругом должностных лиц. В таком случае коэффициент ее полезного действия очень низок.

Аутентичность обуславливает текстуальное и словесное выражение информации в понятной людям форме, соответствие их познаниям в области языка. Засоренность информации различными узкоспециальными терминами или иностранными, к тому же редко употребляемыми, словами усложняет постижение и практическое использование информации.

4.3. Статистическое обеспечение органов государственной власти и местного самоуправления

Эффективная деятельность органов государственного муниципального управления неразрывно связана с деятельностью органов государственной статистики.

Структура Государственной системы статистики включает районный, областной и федеральный уровни (дополнительно выделяются Москва и Санкт-Петербург), объединяя 89 территориальных комитетов и 2.2. тыс. Районных отделов.

Деятельность Федеральной службы государственной статистики направлена на достижение стратегических целей развития страны. За последнее время были реализованы две долгосрочные федеральные целевые программы реформирования государственной статистики:

1. Государственная программа перехода Российской Федерации на принятую в международной практике систему учета и статистики в соответствии с требованиями развития рыночной экономики (1992-1996 годы), утвержденная постановлением Верховного Совета Российской Федерации от 23 октября 1992 г. № 3708-1;
2. Федеральная целевая программа «Реформирование статистики в 1997-2000 годах», утвержденная постановлением Правительства Российской Федерации от 23 ноября 1996 г. № 1410.

В результате сформировалась новая система статистики, в целом адекватная социально-экономическому состоянию общества на переходном этапе:

- существенно изменилась действующая система статистических показателей, создать систему национальных счетов и построить платежный баланс Российской Федерации, участвовать в международных сопоставлениях валового внутреннего продукта, привести в соответствие с международной практикой показатели статистики цен, финансов, населения, рынка труда, внешней торговли;

- коренным образом изменилась методология организации статистического наблюдения: переход от сплошного метода обследования к выборочному, базирующемуся на теории вероятности и математической статистике;
- заложена основа государственного статистического регистра хозяйствующих субъектов и единой системы классификации и кодирования технико-экономической и социальной информации;
- существенно повышена эффективность информационно-статистического обеспечения в части оперативного предоставления федеральным органам исполнительной власти информационно-статистических и аналитических материалов с графическим и картографическим сопровождением;
- расширен доступ пользователей к официальной статистической информации, соблюдается право равного доступа к любому рода статистическим данным различным категориям пользователей

Подготавливая официальные статистические публикации по важнейшим вопросам социально-экономического положения России и ее регионов, Росстат размещает их на Интернет-сайте, предоставляя к ним доступ практически всем категориям пользователей.

Среди основных официальных публикаций, размещенных на Интернет-сайте, следующие:

- сведения о социально-экономическом положении России (ежемесячно);
 - доклад Росстата «Социально-экономическое положение России», где в приложении публикуются основные показатели, характеризующие социально-экономическое положение субъектов Российской Федерации (ежемесячно);
 - доклады территориальных органов статистики о социально-экономическом положении субъекта Российской Федерации (ежемесячно);
 - краткосрочные показатели, характеризующие социально-экономическое положение субъектов Российской Федерации;
 - бюллетени: «Социально-экономическое положение федерального округа», «Экономические и социальные показатели районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей (ежеквартально);
 - статистические сборники: «Регионы России. Социально-экономические показатели», «Регионы России. Основные характеристики субъектов Российской Федерации», «Регионы России. Основные социально-экономические городов» (ежегодно);
 - статистические бюллетени: «Формирование местного самоуправления в Российской Федерации», «Экономические и социальные показатели районов проживания коренных малочисленных народов Севера», «Основные показатели социально-экономического развития закрытых административно-территориальных образований» (ежегодно);
 - итоги Всероссийской переписи населения 2002 года и ряд других информационно-статистических материалов.
-

Во исполнение поручений Правительства Российской Федерации осуществляется ведение ряда региональных мониторингов по важнейшим проблемам социально-экономической сферы:

- мониторинг социально-экономической ситуации в регионах, входящих в систему мониторинга реализации Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ (ежемесячно);
- факторы, определяющие возникновение угроз экономической безопасности (ежемесячно);
- мониторинг угроз национальной безопасности (ежемесячно);
- статистическая информация для разработки прогноза социально-экономического развития в Российской Федерации (ежемесячно) и ее регионов (2 раза в год).

Осуществляется ведение региональных регистров по показателям характеризующим социально-экономическое положение городов и районов Российской Федерации (по данным годовых отчетов):

- Паспорт города (ведется с 1975 года, 465 показателей по 1092 городам)
- Регистр городов и районов (ведется с 1996 года, 118 показателей, 1867 районов и 1092 города) и др.

Процесс становления российской статистики не завершен. Имеется ряд **нерешенных проблем**, основными из которых являются следующие:

1. Незавершенность процесса **перехода на международные стандарты**, прежде всего в следующих областях статистики:

- Отсутствие таблиц «Затраты-выпуск» на основе современных классификаторов видов экономической деятельности.
- Отсутствие показателей баланса активов и пассивов, финансового счета системы национальных счетов, используемого для мониторинга финансовых потоков по видам финансовых активов.
- Отсутствие статистического наблюдения доходов населения и обследования условий жизни населения.
- Недостаточность развитости системы выборочного обследования малого предпринимательства (нет данных по производству конкретных видов товара, данных ниже уровня субъекта Российской Федерации).
- Отсутствие статистики производственного потребления.
- Отсутствие статистического наблюдения на международными услугами, приобретающими особую актуальность в связи с процессами присоединения России к ВТО.
- Отсутствие статистического наблюдения за мультимодальными и интермодальными процессами на транспорте.
- Отсутствие методологического обеспечения создания реестра финансовых связей организаций, получающих прямые инвестиции из-за рубежа.
- Отсутствие классификатора продукции по видам экономической деятельности, гармонизированного с международными классификаторами.
- Отсутствие статистики туризма и др.

2. Недостаточность **нормативно-законодательной базы**, обеспечивающей соблюдение основных принципов официальной статистики ООН, которая затрудняет работу органов государственной статистики по обеспечению органов государственной власти необходимой статистической информацией:

- Отсутствие долгосрочной Федеральной программы статистических работ (сейчас такая программа утверждается ежегодно).
- Отсутствие закона о статистике.
- Недостаточность нормативной базы для предоставления органам государственной статистики, характеризующих состояние экономики и социальной сферы муниципальных образований.
- Недостаточность нормативного регулирования взаимодействия органов государственной статистики и налоговых органов.

3. Недостатки **системы информационно-статистического обеспечения** федеральных органов исполнительной власти:

- Ведомственная разрозненность информационно-статистических ресурсов.
- Отсутствие систематизированной регламентации прав и обязанностей федеральных органов исполнительной власти при формировании статистических информационных ресурсов и получения информации из них.
- Отсутствие системы мониторинга и анализа эффективности и результативности завершенных и реализуемых программ и проектов.
- Отсутствие технологической совместимости информационных систем федеральных органов исполнительной власти, препятствующая электронному информационному обмену.

Программными целями развития российской статистики, скоординированными с целями административной реформы, являются:

- Получение широкого спектра развитой системы показателей на региональном уровне.
- Создание основ муниципальной статистики.
- Формирование показателей деятельности субъектов бюджетного планирования.
- Разработка нормативно-правовой базы, методических основ и систем информационного обеспечения органов исполнительной власти.
- Переход к принципиально иной организации статистической деятельности, при которой формирование статистического регистра будет проводится на основе периодически проводимых (приблизительно 1 раз в 5 лет) сплошных обследований и основанных на них выборочных статистических обследований.
- Принятие проекта и реализацию Федеральной целевой программы «Развитие государственной статистики».

- Принятие ряда ведомственных программ¹⁵.
-

Выводы:

Цель информационного обеспечения органов государственной власти состоит в том, чтобы на базе собранных исходных данных получить обработанную, агрегированную информацию, которая должна служить основой для принятия управленческих решений.

Эффективное функционирование органов власти предполагает создание информационной системы государственного управления. Ее построение предполагает не приложение новых технических средств к разбухшей и бюрократизированной государственной машине, а формирование новой системы государственного управления, основанной на плюрализме форм собственности, гражданском обществе, широком развитии самоуправленческих механизмов, полноте прав и свобод личности, торжестве закона и других демократических принципах и ценностях.

Важнейшим фактором повышения эффективности государственного и муниципального управления является совершенствование системы государственной статистики.

¹⁵ Использованы материалы статьи: Соколин В.Л. Основные направления развития системы государственной статистики России: региональный аспект / Информационно-статистическое обеспечение региональных систем управления. – Белокуриха, 2006. – С. 14- 26.

Т 5. Информационно-коммуникационное обеспечение разработки и принятия государственных и административных решений

Учебные цели:

1. Представить структуру и особенности модели государственных и административных управленческих решений.
2. Проанализировать аналитическую информацию при разработке государственных и административных решений.
3. Изучить информационные потоки, обеспечивающие обратные связи: понимание, контроль исполнения и оценку эффективности решения

План:

1. Информационная модель государственных и административных управленческих решений
2. Аналитическая информации при разработке государственных и административных решений
3. Информационные потоки, обеспечивающие обратные связи: понимание, контроль исполнения и оценку эффективности решения

5.1. Информационная модель государственных и административных управленческих решений

Политические решения затрагивают сферу отношений, связанных с властью. Принятие политических решений входит в прерогативу субъектов политической власти, которые несут ответственность за их соответствие стоящим перед страной задачам и реальной социально-экономической и политической обстановке, научную обоснованность, возможность их реализации, степень ресурсного обеспечения.

Административные решения определяют способы непосредственного (прямого) оперативного воздействия на управленческий объект. Они основаны на полномочиях, праве руководителя, авторитете власти, на принципе обязательного и точного их выполнения.

Качество и эффективность как политических, так и административных управленческих решений всецело зависят от того, какова управленческая информация использована при их разработке и как она в них изложена.

Информационно-коммуникационная модель разработки решения базируется на понимании того, что принятие и реализация решения (а также и весь управленческий цикл) начинаются и заканчиваются работой с

информацией. Это понимание можно представить в виде следующей схемы (рис.8).

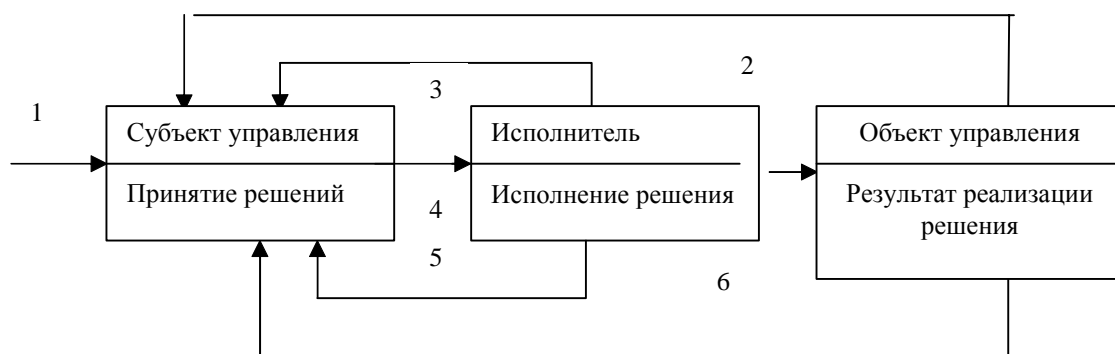


Рис.8. Информационная модель разработки решения (управленческого цикла)

- 1 – информация о параметрах внешней среды;
- 2 — информация об объекте управления;
- 3 — информация о ресурсах
- 4 --- информация о решении;
- 5 — информация о понимании сути решения и об исполнении решения;
- 6 — информация о результате реализации решения, об изменении объекта управления.

Информация включается в процесс управления на всех этапах разработки решения. *Первый этап* заключается в сборе информации об объекте и системе управления и окружающей среде — все это в входит в понятие информационного обеспечения принятия решения. *Второй этап* — передача информации о принятом решении от руководителя или лица, принимающего решение (ЛПР) к исполнителям. На этом этапе особенно важно транслировать решение без искажения смысла и в форме, обеспечивающей понимание. *На третьем этапе* необходимо убедиться в правильном выполнении принятого решения. Здесь необходимо передать информацию для обеспечения обратной связи.

Механизмы обеспечения оптимальности информационной системы поддержки решения в органе власти описываются в технологии информационного поиска. Алгоритм информационного поиска содержит следующие этапы, описанные на рис. 8.

Данный алгоритм описывает создание централизованной для всей организации или подразделения системы информации, к которой руководители входящих в нее структурных единиц и специалисты обращаются при решении конкретной управленческой задачи. Однако невозможно заранее собрать всю информацию, необходимую для решения всех возможных задач. Поэтому «под конкретную задачу» собирается информация следующих типов:

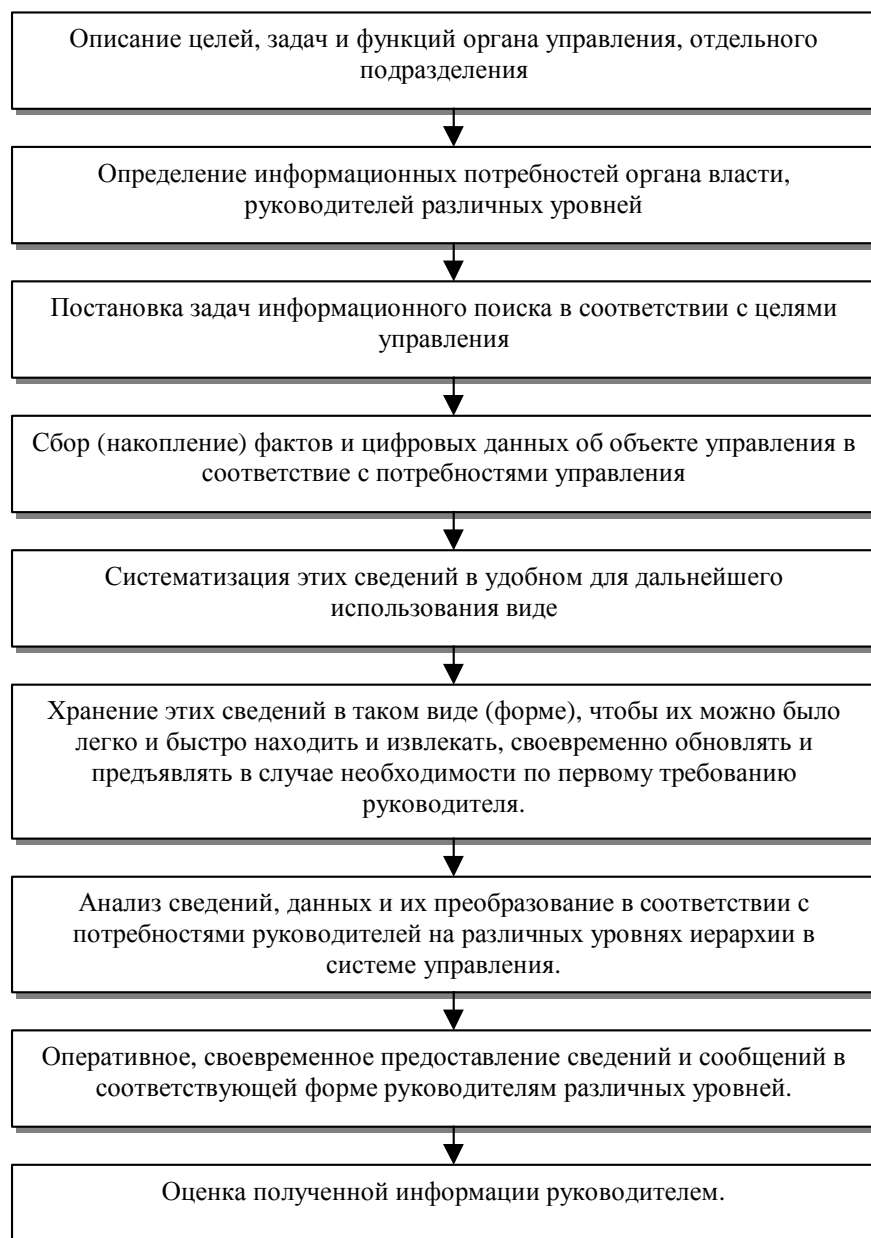


Рис. 9. Этапы информационного поиска при разработке решения

1. **Нормативно-правовая** — из централизованной системы информации, в том числе: справочно-нормативная, отчетная, инструктивно-методическая.
2. **Директивная** — информация о распоряжениях вышестоящих руководителей.
3. **Оперативная** — информация о настоящем состоянии объекта управления и окружающей среды.
4. **Кадровая информация** — информация о количественных и качественных характеристиках персонала.

5. Прогностическая — информация о возможных будущих состояниях объекта прогнозирования и окружающей среды и (или) о путях и сроках их достижения с точки зрения поставленной цели управления.

5.2. Аналитическая информации при разработке государственных и административных решений

Информация на этапе разработки решения и передачи решения исполнителю

Схема движения информации в структуре управленческого цикла (рис. 8) показывает, что важнейшие потоки информации обеспечивают процесс принятия решения (потоки 1 и 2), а также передачу информации о решении исполнителю (поток 3).

Информация о параметрах внешней среды и информация об объекте управления обеспечивают формирование **констатирующей части государственного решения**:

- фиксируются выявленные потребности, интересы и цели в управлении;
- описываются обстоятельства, факторы и причины, вызывающие необходимость формирования и реализации определенных государственно-управляющих воздействий,
- указываются конкретные ресурсы, возможности для изменения управленческой ситуации.

Например, при разработке стратегического плана развития города Кирова¹⁶ информация о социально-экономическом положении собиралась по следующим рубрикам: исторические сведения, характеристики населения (численность, уровень жизни, профессиональные и образовательные характеристики), территории (площадь, границы, административное деление, природные ресурсы), особенности городского хозяйства (архитектура и градостроительство, благоустройство и дороги, инженерные коммуникации, жилищно-коммунальное хозяйство, экология), производственной сферы (промышленность и топливно-энергетический комплекс, транспорт и связь, строительство, малое предпринимательство, торговля, общественное питание и бытовое обслуживание), науки и научного обслуживания, агропромышленного комплекса, социальной, финансово-экономической сфер, особенностей системы местного самоуправления.

Также в содержание первого потока входит информация о проблемах существующих в тех или иных сферах жизни муниципального образования, у тех и или иных групп населения, а также положительном потенциале для

¹⁶ Стратегический план города: программа социально-экономического развития г. Кирова на период до 2010 г. – Н.Новгород: НИМБ, 2000 – С.5-54.

достижения желаемых целей. При сборе этой информации важна налаженная обратная связь с населением и использование специальных методик: социологического опроса, экспертного опроса, анализа СМИ.

Так, для упоминаемого в предыдущем примере разработки стратегического плана г. Кирова выявление проблем проводилось в рамках деловой игры «Стратегия развития города» использовались методы социологического исследования (анкетирование опрос, интервью), экспертного опроса для классификации и ранжирования проблем по значимости, SWOT-анализа для выявления сильных и слабых сторон муниципального образования, мозгового штурма и резюме докладов команд для анализа конкурентных преимуществ города¹⁷

Следующей составляющей первого потока является прогнозная информация о возможных сценариях развития муниципального образования при тех или иных вариантах управленческого воздействия и различных состояниях внешней среды. Для сбора этой информации используются такие методы прогнозирования как математическое моделирование, матричный метод, методы прогнозных сценариев экстраполяции

Второй поток – информация об имеющихся в распоряжении органа местного самоуправления человеческих, финансовых, методических и материальных ресурсах. Помимо данных о ресурсах, получаемых по административным каналам здесь возможно использовать метод SWOT-анализа в части анализа сильных сторон субъекта управления.

Третий поток – информация о факторах внешней среды, значимой для развития муниципального образования: окружающих территориях, законодательстве, нормативно-правовой базе, принимаемой на региональном и федеральном уровнях, экономической, политической, социальной обстановки в стране, в мире и пр. Особенная важна такая информация для разработки политических решений.

При этом информация о внешней среде должна содержать и информацию о других решениях, принятых в данной сфере. Каждое управленческое решение должно исходить и вписываться в действующую нормативную управленческую информацию, согласовываться с ней в содержательном, пространственном (поле действия) и временном отношениях. В любом отдельном случае необходимо **«вписывание» решения в совокупность управленческих решений, принятых в рамках управляющей системы, известных управляющих подсистем, соответствующего государственного органа.** Столь же актуальна и взаимосвязь информации, заключенной в решении, с подготовительной и, в возможных пределах, с последующей (связанной с реализацией) информацией. **Системная согласованность информации,** содержащейся в решении, по вертикали (но иерархии решений) и по горизонтали (внутри органа и между этапами информационной деятельности) является важным условием эффективности информационного обеспечения управленческих решений.

¹⁷ Там же.

Информация о решении содержится в **постановляющей, резолютивной директивной части**:

- перечисляются определенные действия, которые необходимо осуществлять в целях улучшения состояния какого-либо управляемого процесса, явления, отношения;
- выдвигаются требования и положения, нормы и правила, которые необходимо при этом соблюдать.

С точки зрения информации, заложенной в управленческих решениях, к последним предъявляются следующие **требования**.

Прежде всего необходимо, чтобы управленческое решение и в констатирующей, и в резолютивной частях отличалось **полнотой информации**, относящейся как к анализу и оценке, так и к последующему изменению, развитию рассматриваемого вопроса.

Учитывая сложность управленческих проблем, на практике стремятся отразить в одном решении лишь их отдельные аспекты, стороны, взаимосвязи. Так легче готовить и принимать решения. Но при этом упускают из виду, что главный смысл информации в управленческом решении связан с будущим, с его влиянием на управляемые процессы. Для их преобразования как раз и нужна полная информация, выраженная в управленческом решении.

В органической связи с полнотой информации выступает требование **плотности и чистоты записи информации**. Имеется в виду количество записанной информации на единицу площади письменно выраженного управленческого решения (на одну, скажем, машинописную страницу текста). Плотность записи информации предполагает, что в тексте решения содержатся лишь те сведения, данные, нормы, наметки, планы, указания, требования и т.д., которые имеют непосредственно управленческий смысл и прямо относятся к соответствующему вопросу. Все, что косвенно касается данного решения, должно оставаться за его рамками. И факты, и их оценку, и способы решения поставленных задач следует выражать конкретно, точно и лаконичным языком. Нельзя не обратить внимания на важность правильного употребления слов, логичного построения предложений, адекватность используемых понятий, терминов, ясность и емкость формулировок, обоснованность и четкость адресных требований.

Надо отметить, что требование плотности и чистоты записи особенно значимо для резолютивной части управленческих решений. Здесь нельзя ограничиваться лишь общими призывами, благими пожеланиями, громкими лозунгами, нотациями для исполнителей и т.п. предложениями, что, к сожалению, характерно еще для значительного числа управленческих решений. Резолютивная часть должна отличаться особым качеством содержащейся в ней информации: конкретные исполнители, объем и содержание подлежащей выполнению работы, ресурсы, выделяемые под данную работу, сроки (начальные, промежуточные, конечные) исполнения работы, порядок и формы контроля, подведения и оценки итогов проделанной работы, стимулы за качественное и своевременное (или досрочное) выполнение работы и т.д. Одним словом, выраженный в решении механизм перевода управленческой

ситуации из одного состояния в другое должен быть достаточно ясен и понятен как для тех, кто принимает решения, так и для непосредственных исполнителей этих решений.

Очень важно соблюдать требование о **внутренней согласованности информации** в каждом конкретном управленческом решении. Целесообразно, например, чтобы по содержанию, интонациям, акцентам, остроте и т.п. констатирующая и резолютивная (постановляющая) части решения соответствовали друг другу.

Имеет значение и **равномерное расположение** информационного материала, ибо на практике приходится встречаться с решениями, в которых констатирующая часть занимает две-три, а то и более страниц, а резолютивная состоит из одного или двух небольших пунктов, или наоборот. Лучшему восприятию любого управленческого решения способствует выделение в нем посредством курсива, абзацев, подчеркивания или иным способом основной информации, заслуживающей пристального внимания исполнителей.

Поскольку решения являются основной формой выражения и закрепления управленческой деятельности и постоянно принимаются, дополняя, развивая или отменяя друг друга, то необходимо, чтобы информация, заложенная в каждом решении, имела **системный характер**, была содержательно и концептуально связана с предыдущими, ранее изданными и действующими актами, и с теми, которые предполагается или планируется принять. Соблюдение требований системности информации способствует выработке единого, типового и наиболее эффективного подхода к разрешению определенных проблем, позволяет на практике, причем в разных условиях, проверять рациональность различных элементов управленческой деятельности и отбирать из них лучшие, помогает совершенствованию нормативно-правовой основы управления, дисциплинирует работу управленческих кадров и благоприятствует совершенствованию других управленческих явлений. Системность информации, заключенной в управленческих решениях, служит также одной из необходимых предпосылок для формирования информационных систем на базе современной техники. Системность информации, наконец, экономит усилия, средства и время в управлении.

Рассматривая информационные требования к управленческим решениям, нельзя не выделить требование представления содержания решения в **четкой логической форме**, в модели действительного разрешения поставленного вопроса или проблемы.

Плохо, когда в управленческих решениях много отсылочной информации к прошлому, к другим актам либо к будущему, когда вместо рассмотрения и выводов по существу даются поручения изучить вопрос, внести в перспективе предложения, разработать необходимые документы, положения и т.д. и т.п. Из-за этого в подобном решении содержится не способ перевода того или иного социального явления, процесса, отношения из одного состояния в другое, а лишь определенный промежуточный момент в подготовительном этапе, а то и просто видимость какой-то управленческой активности. Возникает иллюзия, что вроде бы что-то сделано, намечено, предпринято, но на самом деле ничего

не доведено до конца. За такими решениями обычно прячутся государственные органы и должностные лица, когда они не хотят, не готовы или не могут принимать необходимые исчерпывающие меры.

Подобное положение с информацией, заложенной в решениях и несущей немало информационных «шумов», весьма распространено. Решения даже государственных органов федерального уровня по, казалось бы, актуальным вопросам бывают наполнены лишь поручениями другим органам и должностным лицам разработать мероприятия, принять меры, внести предложения, изучить вопрос, подготовить необходимые документы и т.д. Часто такой стереотип повторяется в государственных органах субъектов Федерации и далее вниз.

Особую роль в процессе управления играет ***процесс передачи информации***, заключенной в управленческом решении (поток 3 в схеме на рис 7). Важное значение имеют как быстрота передачи, так и сохранение аутентичности информации при ее передаче.

Быстрота передачи информации прямо связана с рациональностью и эффективностью управления, поскольку замедление, тем более существенное, ведет к потере информации, ее застареванию, снижению ее организующе-регулирующих возможностей. Ведь пока информация еле-еле движется по иерархии управляющей системы, могут коренным образом измениться условия и факторы, вызвавшие содержание данного решения.

Не менее значимо и сохранение **аутентичности управленческой информации**. При проходе через многие звенья, особенно в случаях принятия решений «во исполнение», информация нередко получает такое толкование, которое может и отличаться от оригинала. Необходимо управленческие решения как можно быстрее и «прямее» направлять непосредственно исполнителям.

5.3. Информационные потоки, обеспечивающие обратные связи: понимание, контроль исполнения и оценку эффективности решения

Опишем теперь **обратные информационные связи управленческого цикла**.

Информация, обеспечивающая понимание решения

Первая коммуникационная проблема связана с **пониманием и комментированием** информации, выраженной в соответствующем управленческом решении.

В реальности возникает немало трудностей из-за того, что исполнители порой не понимают или понимают неадекватно смысл соответствующих решений, по-своему интерпретируют предъявляемые к ним управленческие требования. Свои проблемы возникают при переводе управленческих решений на национальные языки, при восприятии их людьми разной религиозной культуры, при их применении в специфических природных условиях и т.д. В результате исполнение решения начинает идти в ином направлении или иметь иной аспект, чем предусматривалось. Не всегда комментаторы точно улавливают смысл информации в управленческих решениях, особенно если комментарий делается лицами, которые не работают в государственном органе, принимавшем решение.

Толкование, комментирование управленческого решения призван вести тот государственный или муниципальный орган, который его разрабатывал и принимал.

Необходима организация **обратных информационных связей**, оперативного информационного контроля, позволяющих своевременно и достоверно знать о том, как прошла передача информации, как она сохранилась и понята, как воспринята, усвоена и принята к исполнению. Такое знание создает возможности для повторного разъяснения (при необходимости), дополнительного комментирования, принятия иных мер, гарантирующих правильное начало реализации решения.

Контрольная информация при принятии решений

Важнейшие потоки в управленческом цикле — это потоки **контрольной информации**.

Контроль исполнения решений важнейшая функция органов власти. Его можно определить как систему методов и форм управленческих действий, обеспечивающих информирование руководства организации о состоянии реализации поставленных задач с целью применения определенных практических мер, вытекающих из анализа и оценки положения дел.

Первоначально собирается информация для осуществления предварительного контроля, т.е. контроля который проводится до начала какой-либо операции. Цель предварительного контроля — выявить нормативно-правовую и ресурсную обеспеченность предполагаемых действия. Источники информации для данной стадии контроля — договоры, стандарты, должностные инструкции, служебные правила всякого рода, регламенты. Собирается информация о ресурсах — человеческих, материальных, финансовых.

Следующий этап контроля — *направляющий (текущий)* контроль. В ходе этого этапа измеряются фактические результаты работы, осуществляется обратная связь с исполнителями, корректируются отклонения. Для осуществления этой стадии необходима информация о соответствии плана работ со сроками реального выполнения

Заключительный контроль фиксирует итоговые результаты. При этом оцениваются движение к цели и отклонения, определяются санкции (вознаграждение или наказание), он дает руководству информацию, необходимую для планирования, он способствует мотивации.

В органах власти осуществляется контроль исполнения решений по следующим направлениям:

- контроль исполнения законов и актов вышестоящих органов;
- контроль деятельности в подчиненных органах управления, предприятиях, организациях и учреждениях;
- контроль собственных постановлений и распоряжений;
- контроль решений комиссий, образованных при администрациях;
- контроль соблюдения государственного и общественного порядка,
- контроль прав граждан,
- контроль выполнения планов и программ экономического и социального развития,
- контроль выполнение наказов избирателей,
- контроль исполнения бюджета;
- контроль реагирования на замечания и предложения депутатов,
- контроль выполнения рекомендаций постоянных комиссий,
- контроль предложений и жалоб, писем и обращений граждан¹⁸

Важнейшим потоком контрольной информации в органах власти является информация об исполнении поручений граждан.

Увеличивающееся с каждым годом количество правовых актов и распорядительных документов органов власти разных уровней требует жестких критериев отбора документов для постановки на контроль. Движение контрольной информации предполагает следующие этапы: • постановку документа на контроль; • проверку своевременности доведения документа до исполнителя; • предварительную проверку и регулирование хода исполнения; • направление исполненного документа в дело; • учет, обобщение и анализ хода и результатов контроля исполнения документов, информирование руководителя;

¹⁸ См.: Ефремов Г.Г. Указ. соч.

Информация, обеспечивающая оценку эффективности решения

Один из наиболее проблемных и неразработанных моментов в информационном обеспечении государственного и муниципального управления — сбор информации для оценки эффективности решения и оценки эффективности деятельности государственных служащих. Эти **трудности** сводятся к следующим:

1. Во-первых, существует **множество моделей** эффективности и проблемой является выбор той или иной модели для оценки реализации решения и деятельности в различных сферах управления.
2. Во-вторых, проблематичным является определение конкретных **параметров**, по которым необходимо собирать оценочную информацию.
3. В третьих, необходимо разработать **научно обоснованные стандарты**.
4. В-четвертых, сложность представляет получение **достоверной, объективной информации контрольной информации**.

В государственном и муниципальном управлении можно выделить два вида эффективности:

- **внутренняя эффективность** — это эффективность, связанная с процессом управления, с использованием ресурсов, с организацией управления, с качеством управления, с эффективностью управления.
- **внешняя эффективность** — это эффективность, связанная с результатами управления, с воздействием управления на общество, с воздействием управления на экономику, с воздействием управления на культуру, с воздействием управления на экологию, с воздействием управления на демографию, с воздействием управления на социальную сферу, с воздействием управления на политическую сферу, с воздействием управления на международные отношения.

Научные методы предполагают проведение исследований с использованием различных научных методологий и методик изучения социальных, экономических, политических процессов. При проведении **научных исследований** применяют следующие методы: • социологические опросы (анкетирование и интервьюирование);

- наблюдение (открытые и скрытые);
- экспертные оценки;
- моделирование;
- формирование контрольных групп;
- проведение экспериментов.

Традиционные формы оценки эффективности государственных решений представлены политическим и административным контролем, отчетами руководителей и контрольных комиссий, государственной аудиторской проверкой.