

Государственные решения

Введение

государственный решение управление

Разработки и принятия решений является весьма сложным процессом. Процесс выработки научно обоснованных, взвешенных и целесообразных решений является центральным звеном политического процесса и государственного управления. Особый интерес представляет изучение процесса принятия решений, когда субъектом выступает государство в лице исполнительного или представительного органа. При этом возникает принципиальный вопрос: любое государственное решение является управленческим или каждое управленческое решение является государственным. Государственное решение - акт социального управления, с помощью которого государство определяет основания возникновения, содержание или прекращения регулируемых общественных отношений. Государственное решение является выбором альтернативы будущего действия, направленного на достижение политических целей, организации деятельности объектов политического управления. Очевидно, что эффективной является та политика, которая может правильно оценивать настоящее, умело использовать политический опыт и предвидеть возможные последствия принимаемых решений. Управленческое решение можно рассматривать как вид деятельности, которая происходит в управляемой подсистеме и связана с подготовкой, выбором и принятием определенных вариантов действий, то есть это вид работы в самом аппарате управления, определенный этап процесса управления. В другом понимании управленческое решение является описанием предполагаемых действий управляющей системы по управляемой.

Решения в системе государственного управления очень разнообразны, многоуровневые и имеют разную властную силу. Решения, направленные на решение важнейших проблем государства, принимаются на уровне высших и центральных органов государственной власти, вспомогательные и промежуточные решения - на уровне или в рамках соответствующего аппарата. Основными признаками государственно-управленческих решений являются: направленность на решение проблем государственного уровня; оформление в виде нормативно-правовых актов, программно-правовых документов (программ, концепций, сценариев, планов) и организационно-распорядительных решений (поручений, штатных расписаний и структур, инструкций и т.п.); государственно-управленческие решения являются элементами государственно-управленческих отношений; формирование на их основе государственно-управленческих воздействий; исполнения всеми лицами, предприятиями, организациями, учреждениями и

органами власти; обеспеченность, в первую очередь, необходимыми государственными ресурсами.

Глава 1. Государственные решения

1.1 Государственное решение как научное понятие

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

Следует различать политические и административные решения. Первые -- концентрированное выражение политического руководства [1]. Они подчинены осуществлению общих интересов и общих целей социальных групп, либо данного сообщества. Даже если политические решения принимаются на региональном уровне или в рамках какого-то местного сообщества, они затрагивают интересы государственного союза людей, функционирование государственной власти. Административные решения представляют собой акты управленческих действий, регулирующих функционирование отдельных видов производственно-хозяйственной, социальной и культурной жизни людей и текущей практической деятельности отдельных организаций. Административные решения -- функция органов исполнительной власти и управления.

Политические решения, в отличие от административных, всегда прямо или косвенно адресованы определенным общественным группам людей, служат средством регулирования отношений между ними, являются способом выражения и реализации социальных интересов и целей. Они -- результат деятельности субъектов политической власти и политического руководства. В соответствии с принципом приоритетности политики в государственном управлении политические решения имеют доминирующее значение по отношению к административно-управленческим. Государственное решение характеризуется прежде всего субъектом, принимающим решение -- руководящий орган государственной власти -- коллегиальный или индивидуальный -- лидер; субъектом-исполнителем решения -- аппараты государственной службы; объектом, которому адресовано решение -- нижестоящие органы управления, социальные группы, занятые в различных сферах жизнедеятельности общества, политические и общественные объединения.

Другие характеристики государственного решения:

- авторитет решения, что означает уровень субъекта государственной власти, принимающего решение, его легитимность и обоснованность;
- диапазон решения, что характеризует политическое пространство, в рамках которого оно действует, и объем задач, охватываемый данным решением;
- политические решения, как правило, многоцелевые;
- информационная обеспеченность решения, т.е. информационная база его принятия, в том числе научная;
- технология и стиль принятия решения -- совокупность методов и приемов подготовки и принятия решения, способов получения и восприятия информации,

необходимой для решения, порядок и характер обсуждения альтернативных вариантов проектов и определения приоритетных из них;
подходы при формулировании целей и при выборе средств для их осуществления;
-- типы принятия решений -- демократический или авторитарный;
-- практическая значимость решения.

Государственные решения группируются по многим основаниям. В частности: по уровню субъектов в системе государственной власти и управления -- решения федеральных, региональных и местных органов; по характеру целей и задач -- решения политические или административные, руководящие и исполнительские, стратегические или оперативно-тактические, общегосударственные или относящиеся к отдельным областям государственной жизни; по сферам жизнедеятельности общества -- решения хозяйственно-экономические, социальные, по проблемам государственного строительства и управления, культурного строительства и пр.; по масштабам охвата объекта управления -- решения общесистемные, общеполитические, макроэкономические, микро социальные (относящиеся к отдельным группам производственно-экономических и социальных коллективов); по управленческим функциям -- вопросам планирования, организации, контроля и др.

Примерами политических решений служат: государственные программы, социально-экономические, социально-политические концепции и военно-стратегические концепции, законодательные акты конституционного характера, принятые Федеральным Собранием РФ, Указы Президента России по общим вопросам деятельности государства и др. В числе административно-управленческих решений следует назвать постановления Правительства России, а также приказы и распоряжения министерств и ведомств.

Решения на региональном уровне формулируются в виде законов, принимаемых представительными органами власти, конституций республик, уставов областей, краев, постановлений глав администраций субъектов Федерации и др. Они могут быть как политико-правовыми, так и административными актами.

Административные решения федеральных правительственных органов и субъектов Федерации могут нести в себе политический аспект в той мере, в какой они выступают средством реализации общефедеральной политики или Основного Закона государства. Подчеркнутое различие между политическими и административными решениями относительно, поскольку, как говорилось, государственное управление по природе своей явление политическое. Политика же -- определяющий уровень (в смысле значимости) управления. Это признается и отдельными зарубежными авторами. Например, французский политолог М. Понятовский разделяет руководство общественными делами на три уровня: политика -- означает, что делать и почему; исполнение -- как делать и при помощи чего.

1.2 Последовательность этапов принятия государственных решений

Подготовка конкретного решения начинается с выявления в данной ситуации

проблем и формулирования соответствующих целей. Симптомы (признаки, проявления) проблемной ситуации разнообразны. В том числе неудовлетворенность определенных потребностей и интересов тех или иных слоев населения; снижение трудовой и политической активности граждан; возникновение и обострение конфликтов между общественными группами и слоями; возникновение и рост недоверия общества к властям и т.д. Восприятие управляющими органами симптомов проблем -- первый шаг на пути их понимания. Прояснение проблем и причин, их породивших, осуществляется путем анализа состояния отдельных участков жизни общества и государства. Только конкретный анализ дает возможность определить существо проблем и выделить из них приоритетные, а соответственно и сформулировать первоочередные цели деятельности управляющего субъекта.

Цели конкретных решений должны быть актуальными, приоритетными, конкретными, четко сформулированными, отражающими интересы управляемых и не противоречащими интересам управляющих.

Постановка цели не исчерпывает акта выработки и принятия решения. Как только цель определена, пишет американский теоретик управления и промышленник Д. Марш, можно приступить к выработке “маршрута продвижения к поставленной цели”.

Теория и практика управления обозначили следующие рубежи (этапы):

- 1) выбор из существующих, альтернативных, проекта, соответствующего целям, а также принципам и нормам, свойственным данной государственной системе;
- 2) анализ избранного проекта в плане вероятных последствий его реализации (включая экспертизу проекта);
- 3) планирование и разработка проекта;
- 4) определение конкретных исполнителей;
- 5) избрание способов, средств и методов осуществления проекта.

Та или иная цель однозначно не определяет направление и способ действия (проект), а предполагает альтернативные варианты (модели проекта) ее достижения. Это объясняется как внутренним разнообразием управляющей системы, так и свойствами управляемого объекта. Кроме того, при выборе конкретного проекта субъекту необходимо иметь в виду независимо от ситуации две цели: цель действия данного органа управления и долгосрочную цель политики государства. Первая может быть краткосрочной, среднесрочной, поставленной центральным органом управления или нижестоящими органами. Она относится к отдельным или многим общественным процессам и в любых ее моделях действует в поле общей стратегии, общего политического курса. Это поле обозначается ценностно-нормативными критериями выбора альтернативных проектов. Скажем, каждый руководитель региона ставит перед собой и добивается реализации определенных целей в области экономики, социальной и политической сферы. Интересы государства, а стало быть, в конечном счете, и долгосрочные интересы самих же регионов, будут соблюдены, и действия губернаторов не выйдут за пределы единой системы управления при условии согласования целей региональных решений с

общими, стратегическими целями. Нарушение данного условия порождает в государстве состояние неуправляемости.

Чем выше уровень разрабатываемого решения, чем оно более значимо с точки зрения государственных интересов, тем большая зависимость выбора проекта от политических целей, тем важнее соответствие проекта стратегии государства. При выборе альтернатив учитываются проработанные прогнозные сценарии. Предвидение не является монополией политиков, разрабатывающих долгосрочные стратегии. С точки зрения современной теории, способность предвидеть -- необходимый элемент стратегического мышления управляющего. "Предвидение -- это энергия, которая поддерживает движение". Прогнозный сценарий раскрывает содержательную картину цели; он дает возможность понять руководителям и подчиненным, во имя чего принимается решение, как действовать по осуществлению избираемого проекта. Прогноз предупреждает о возможных негативных последствиях избранной цели, но прежде всего заставляет сосредоточивать внимание на реализации открывающихся перспектив преобразований. Прогноз позволяет оценить инновационный потенциал проекта, осмыслить возможные препятствия на пути его использования.

Экспертиза (оценка специалистов) -- следующий необходимый элемент процедуры выбора проекта. Исследуемый проект в большинстве случаев многоцелевой, затрагивающий совокупность общественных отношений и процессов. Ведь речь идет о проекте государственного решения. Поэтому необходимы экспертизы политическая, финансово-экономическая, социальная и юридическая. Отмечая потребность в политической экспертизе, мы далеки от вульгарной политизации любого решения. В проверке и оценке соответствия политическим интересам и ценностям нуждаются проекты решений руководящих органов (центральных и региональных), а также наиболее значимые для общества административно-государственные варианты управляющих действий. Экспертиза специалистов по экономике и финансам требуется для тех проектов, исполнение которых связано с затратами материальных ресурсов. Известно, что многие руководители, даже государственные учреждения высокого уровня, из популистских соображений принимают решения, не подкрепленные реальными ресурсами. Объективная финансово-экономическая экспертиза -- неплохая защита государства от подобных "новаций".

Особо следует остановиться на специфике социальной экспертизы. С учетом универсального характера социальной функции государства и требований современной теории управления, рассматривающей человеческий фактор как важнейший в управлении, социальная экспертиза должна носить всеобщий характер. Ее суть -- в оценке проекта, по крайней мере, в двух аспектах:

- а) соответствие его установкам государственных социальных программ;
- б) в плане гуманистического потенциала, в частности, создания условий для участия управляемых в принятии решений. Понятие "участие" означает возможность влиять на принятие решений. Оно заключается в том, чтобы объединить усилия членов организации (коллектива, сообщества) для выявления и решения проблем.

Наконец, о юридической экспертизе. Она необходима для проектов любых решений. Всякое управленческое воздействие государственных субъектов на управляемых должно быть легитимно. Правовое обеспечение решения -- гарантия его реализации. Следующий этап принятия решения -- планирование и разработка проекта. Он рассматривается в качестве одного из "шагов" на пути разработки решений в варианте управления государственным сектором экономики, предложенном американскими учеными.

В отличие от некоторых отечественных экономистов и социологов, поспешивших отказаться от понятия планирования как функции государственного управления, в зарубежной науке и практике управления данное понятие давно занимает прочное место. В концепции функционального управления, господствовавшей в 1920-1970 гг., планирование -- это процесс, "когда формулируются цели и разрабатываются стратегии их достижения". "Когда выбрана стратегия, определяются политика, процедуры и программа ее осуществления. Планирование необходимо на всех уровнях организации. Планы нижних уровней должны быть совместимы с общим планом организации".

В рамках анализируемого этапа принятия решения планирование включает конкретизацию целей, масштабов и задач, распределение функций и времени выполнения проекта, а также определение конкретных его исполнителей. Под разработкой проекта понимается согласование участниками его подготовки целей и намечаемых плановых показателей. Выделяется как самостоятельный "шаг" в работе над проектом "сбор данных по проекту". Предусматривается максимально широкий охват ценной информации: базы данных, в первую очередь статистических, результатов опроса представителей заинтересованной части населения, опросы членов и клиентов данной организации, материалы специальных консультаций. При разработке и принятии программ широко используется метод общественно-политической диагностики (от лат. -- распознавание).

Умный государственный деятель не примет серьезных решений, не одобрит общественно значимых программ без диагностической проработки соответствующего проекта.

Основные цели диагностики:

а) выявление ресурсов государственной власти и управления, определение наличия у руководящих органов материального, социального, политического, символического, информационного капиталов, необходимых для реализации разработанного стратегического курса;

б) про считывание возможных последствий осуществления программ.

Разрушительна для государства такая модификация третьего варианта, в которой целью оправдывают любое средство, нужное для ее достижения. В этом случае цель и средство меняются местами: средство фактически становится самоцелью, а цель превращается в мотивацию произвола при определении средства. Подобный подход при выборе модели системы "цель -- средство" чаще всего практикуется политиками авторитарного толка. К примеру, под благовидным предлогом (с целью) "укрепить руководство какой-то государственной структурой смещается с занимаемой

должности ответственный государственный чиновник, оказавшийся негодным высшему начальству. Аргументы и средства компрометации -- любые, вплоть до клеветы и возбуждения уголовного преследования. Усилия вдохновителей и исполнителей таких кадровых решений переключаются с продекларированной цели ("укрепить руководство") на поиск подходящих средств для достижения подлинного намерения. Руководитель при этом фактически преследует двоякую цель: видимую (для руководящих) и скрытую -- действительную -- мотивированную своим корыстным интересом. Всякие тайные цели оправдывают любые средства. Цель, для которой требуются "неправые средства, не есть правая цель". Но и неправые средства деформируют "правую" цель. Поэтому к выбору средств должны предъявляться такие же требования, как и к выбору целей. За исключением одного: средством не может быть человек, он может быть только целью.

Наиболее часто складываются следующие ситуации принятия решений:

1. Принимающий решение не имеет на то полномочий. Это заместители руководителя, его помощники, консультанты и пр. А также "теневые" политики из числа ближайшего окружения руководителя, включая членов семьи, влиятельные лоббисты, представляющие группы обладателей капитала, монополистов СМИ, лидеры крупных политических партий и других общественно-политических объединений. Российский опыт последних лет зафиксировал примеры участия в принятии политических решений отдельных ведущих международных финансовых организаций. Обстоятельства, порождающие подобные явления, в основном заключаются, во-первых, в отсутствии достаточной правовой базы, определяющей порядок принятия государственных решений и блокирующей вмешательство в него субъектов, не наделенных необходимыми полномочиями; во-вторых, в пороках системы управления, в частности, в распределении властей и полномочий; в-третьих, в несоответствии руководящего субъекта (его профессионального уровня, политической культуры, воли и прочих субъективных качеств) занимаемой государственной должности.
2. Принимающий решения имеет полномочия, осознает свою ответственность за решения, обладает руководящей волей, но не располагает нужной информацией для адекватного управленческого действия вследствие отсутствия или неудовлетворительной работы информационно-аналитической службы. Другие причины: неполнота или даже искаженный характер официальной информации, положенной в основу решения; дезинформация организации определенными органами; ограниченный для руководителя доступ к каналам нужной информации, что вынуждает его пользоваться непроверенными источниками информации.
3. Принимающий решения обладает всем необходимым для принятия ответственного решения, за исключением одного -- он не располагает надлежащей профессиональной компетентностью. Такая ситуация характерна для деятельности многих управляющих органов в нашей стране, причем различных уровней: высшего, регионального и местного. Она объясняется как дефицитом руководящих кадров, так и, главным образом, порочной системой подбора и расстановки кадров по непрофессиональным признакам. Политические и идеологические критерии подбора

лиц на государственные должности пока доминируют в практике российских властей.

Итак, принятие государственного решения означает выбор цели, выражающей государственный интерес, проекта (направления) видов деятельности, средств и методов действия, обеспечивающих реализацию намеченной цели. Решение принимается на основе всестороннего анализа объективных обстоятельств и проблем, вызвавших его необходимость; путем отбора из возможных альтернатив такого варианта, реализация которого приведет к разрешению назревших проблем при наименьших потерях для управляемого объекта. Решение принимается при участии членов управляющей организации, а также представителей групп интересов, и согласовании с ними избранного проекта.

Обязательными требованиями принятия решения вместе с тем являются:

- а) наличие политической, экономической, социальной и правовой экспертиз проекта решения;
- б) соблюдение установленной (законом или регламентом государственного органа) процедуры принятия решения;
- в) сведение к минимуму влияния на решение субъективных элементов выбора.

Глава 2. Методы, формы и виды государственных решений. Из истории 1860-1870 гг.

2.1 Методы государственного решения

Понятие метода государственного решения обозначает осознанный способ воздействия управляющего субъекта на объект легитимными средствами. Это понятие характеризует определенный, сложившийся в практике набор взаимосвязанных управленческих действий для достижения поставленных целей [20].

Метод выражает функцию решения в действии. Каждая реализуемая функция выступает в качестве метода. Например, планирование -- одна из функций и вместе с тем способ управленческой деятельности.

Методы решения, как и прочие технологии, обусловлены закономерностями объекта и главным образом теми потребностями и интересами управляемых, на реализацию которых нацелены усилия управляющего субъекта. Они результативны, если технология субъекта (приемы, процедуры) будут соответствовать уровню разнообразия объекта; если субъект будет стремиться не к искусственному ограничению существующего естественного разнообразия объекта (богатства проявления его поведения, его потребностей, интересов и целей). Последний же зависит от типа социально-политической системы и состояния гражданского общества. Однако сказанное нельзя понимать в смысле признания пассивного отношения субъекта к выбору методов и механизмов их действия. За субъектом -- приоритет именно в выборе арсенала методов и технологии управленческого действия, в отработке (теоретической и практической) организационных форм применения, в обеспечении адаптации методов к изменениям общественной системы.

Наконец, применение тех или иных методов в данной области решения определяется целью и идеологией системы государственного управления. Например, ориентация российских властей на доминирование нормативно-правового регулирования в сфере экономики была осуществлена в соответствии с объявленной либерализацией экономики и принятой монетаристской концепцией. Специфика экономических условий, сложившихся в стране, не была учтена. Неудача проводимых в последние годы реформ -- подтверждение того, что приоритет выбора методов управления, принадлежащий субъекту, не абсолютен, а ограничен объективными особенностями и потребностями объекта. То же самое следует сказать о влиянии на выбор методов элементов субъективного фактора: профессиональной подготовки кадров, личных качеств лидеров государственных организаций и пр. Такое влияние бесспорно, однако не безгранично. К примеру, управляющие с низкой профессиональной подготовкой склонны чаще прибегать к административно-командным методам. Нынешние же политические и экономические условия сужают социальное пространство для их использования.

Зависимость методов, да и организационных форм государственного решения от состояния управляемого объекта, от изменения среды порождает проблему адаптации управляющей системы. Государственным органам приходится постоянно иметь в виду, что объективные социально-политические и экономические условия, потребности и интересы общества и его частей изменяются быстрее, чем конкретные организационные формы и методы управления. Будучи в большинстве своем закрепленными в правовом порядке, формы и методы деятельности государственных институтов неизбежно приобретают черты консервативности, косности. В результате всякая организационная форма и методы решения могут со временем превратиться из инструментов рационального регулирования, поддержания состояния стабильности общества и его возможного развития в фактор дестабилизации и разрушения.

В зависимости от средств решающего воздействия различаются методы: административно-правовые, организационные, политические, экономические, социальные, информационные, идеологические и социально-психологические. Возможны иные типологии. По характеру воздействия: демократические, авторитарные, принудительные, манипуляционные, мобилизационные, партисипативные. По результатам воздействия: революционные и реформаторские, инновационные и консерваторские.

Политические методы не исчерпываются общественными формами воздействия и демократическими процедурами. За этими технологиями стоят инструменты государственной власти и права, единая воля общества. Действие их может проявляться и в прямом принуждении (преследование, репрессии и пр.). Специфика же политических методов -- во влиянии на поведение людей, на выбор ими форм участия (или неучастия) в политическом процессе, на отношение к системе господствующих ценностей, на формирование желаемой для государства социально-политической обстановки, на отношение граждан к власти и т.д.

Идеологические методы государственного решения -- не пережиток советской

системы, как думают многие сторонники концепции деидеологизации государства, а закономерность. Другой вопрос, какая используется идеология: государственная или негосударственная, прогрессивная гуманистическая или реакционная? Для демократического общества неприемлема любая господствующая государственная идеология. Однако это вовсе не исключает необходимости общей, признаваемой большинством населения данного государства, системы идей и духовных ценностей. На их основе, явно или скрыто, строится технология стимулирования социально-политической активности масс и элит, механизмы реализации демократических принципов власти и управления.

В реальном процессе функционирования системы государственного решения описанные методы и технологии используются в различных комбинациях. В авторитарных системах имеют приоритетное значение административно-принудительные или административно-командные методы, в демократических -- административно-правовые (с акцентом на правовые), политические и социально-психологические методы и технологии. Мобилизационные стратегии управления реализуются преимущественно технологиями принуждения и идеологического влияния, а стратегия участия (сознательной активности управляемых) -- в первую очередь путем формирования социальных стимулов и мотивации свободной деятельности.

Приоритетность определенного вида метода для данной государственной системы не отменяет общего правила -- комплексного использования различных методов. Коль скоро государственные решения многоцелевые, то и реализация их может быть осуществлена не одним, а совокупностью способов и средств управляющего воздействия на управляемый объект, при ведущей роли тех, которые соответствуют политической природе системы.

2.2 Формы и виды государственных решений

Государственные решения бывают политическими и административными. Первые принимаются по наиболее важным общественно значимым проблемам политическим руководством, т.е. высшими органами государственной власти, либо руководителями, непосредственно исполняющими полномочия государственных органов (президент, председатель правительства, председатели палат парламента, руководители законодательных и исполнительных региональных органов власти, министры и некоторые другие). Политические решения составляют первичный уровень государственных решений, тогда как административные решения являются вторичными, имеющими подчиненно-вспомогательное значение.

Административные решения производны от политических в том смысле, что они направлены на обеспечение условий для подготовки, принятия и реализации решений политического руководства. Отличительная особенность государственных решений административного уровня в том, что они имеют, как правило, обезличенный характер. В их подготовке, принятии и выполнении участвует большое число специалистов разного профиля и поэтому их авторство не связывают с именем конкретного госслужащего. Хотя в своем большинстве эти решения

подготавливаются конкретными людьми, их личными решениями частного характера они не могут быть, так как принимаются от имени государственных органов. Отсюда возникает задача их юридического закрепления в надлежащей форме.

В государственном управлении решения разрабатываются, принимаются и исполняются в установленном порядке соответствующими правомочными субъектами: государственными органами и должностными лицами. Юридическое волеизъявление управленческого субъекта государственной власти предполагает наступление определенных последствий. Принятие и выполнение государственных решений порождают также правовые последствия или условия, необходимые для возникновения таких последствий. Поэтому следует подчеркнуть, что принятие решений является не только правом, но и обязанностью уполномоченных субъектов (государственных органов и должностных лиц), а вместе с тем предусматривает и ответственность не только за их принятие и выполнение, но также и за наступающие в результате последствия. И по этим же основаниям управленческие решения государства должны облекаться в надлежащие формы их официального выражения. В повседневной жизни встречается множество государственных решений, связанных с управлением в различных сферах общественных отношений, различия между которыми весьма существенны для правоприменительной практики. Главное в них - государственное веление с целью урегулирования (упорядочения, разрешения и т.д.) общественных отношений, затрагивающих разнообразные проявления жизни и деятельности человека-гражданина в обществе-государстве. Необходимость правовой регуляции принятия и реализации государственных решений вызывает потребность в их документировании, должной фиксации и общезначимой достоверности фактов, событий и состояний. Принятие (издание, обнародование) государственных решений в документальной форме есть способ письменного сообщения (передачи) информации, необходимой для управления и иных видов деятельности. Все официальные решения, имеющие статус государственных, оформляются надлежащим образом в виде различных документов (актов). Документ -- письменная форма управленческого решения, акт - разновидность документа. Документирование предполагает соблюдение установленных правил записи и оформления управленческих решений. Надлежащее соблюдение таких правил обязательно, так как придает им официальное выражение и юридическую силу. Юридическая сила - свойство обязательности исполнения решений, содержащихся в официальном документе (в теории государства и права - правовой акт), сообщаемое ему действующим законодательством, компетенцией издавшего его органа и установленным порядком оформления. Придание документу юридической силы, подтверждение факта его издания - главное назначение процедуры регистрации. Она обеспечивается установленным для каждой разновидности документов комплексом реквизитов - обязательных элементов оформления документов (в том числе наименование документа, его номер, дата принятия, гриф утверждения, сведения о подписавшем: название должности и фамилия, печать и др.). Так, пока какой-либо документ, например, приказ министра, не зарегистрирован, он юридически не

существует; если поступивший документ не зарегистрирован, никто из чиновников не возьмет на себя ответственность за него, так как не подтвержден факт его поступления. Регистрационные реквизиты позволяют также вести учет, поиск и идентификацию всех документов, а также контроль за исполнением управленческих решений. Современные российские требования к оформлению организационно-распорядительной (административной) документации зафиксированы в государственном стандарте ГОСТ Р 6.30-97 "Унифицированные системы документации. Система организационно-распорядительной документации. Требования к оформлению документов". Наряду со многими функциями (социальной, коммуникативной, исторической и др.) документы несут в себе также правовую и информационную. Правовая функция выполняется документами, содержащими решения органов государственной власти, так как они являются средством закрепления и изменения юридически значимых состояний, связанных с управленческими решениями и правоотношениями. Выполняя информационную функцию, документ является основным носителем управленческой информации о принятых решениях.

Государственные решения, принимаемые органами государственной власти, оформляются изданием правовых актов, которые могут быть нормативными и ненормативными. В зависимости от степени юридической значимости государственные решения могут быть в письменной (нормативные или ненормативные правовые акты) либо в устной форме (указание, распоряжение, приказание, поручение, служебное задание).

Государственные решения, принимаемые в форме нормативно-правовых актов, издаются уполномоченным органом и устанавливают, изменяют или отменяют нормы права. Нормы права - установленные государством общеобязательные правила должного поведения. Они, как и все право в целом, направлены на урегулирование и развитие определенных общественных отношений. В них указываются условия, при которых следует руководствоваться данным правилом (гипотеза), субъекты регулируемых отношений, их права и обязанности, возникающие при обстоятельствах, предусмотренных в гипотезе (диспозиция), а также определяются последствия, которые должны наступить для лиц, нарушивших данное предписание (санкция). Обычно предписания норм права носят более или менее общий характер, регулируя определенный вид общественных отношений. Общеобязательность норм права обеспечивается государством посредством воспитания правосознания граждан и применения к нарушителям мер государственного принуждения. Совокупность норм права в данном обществе составляет его право.

Основу основ всей нормотворческой деятельности государственных органов составляют подготовка и принятие законов, которые являются актами государственного управления, имеющими наибольшую юридическую силу. Высшим по правовой значимости среди них является конституция страны. Поэтому естественно, что главные процедуры принятия законодательных актов фиксируются в конституциях, изменение норм которых имеет особую по сложности процедуру.

Подтверждающим тому примером может служить Конституция Российской Федерации.

Наиболее характерные свойства государственно-управленческих решений заключаются в следующем. Решения, принятые органами государственной власти и оформленные как правовые акты, характеризуют юридическую значимость предписанных ими действий. Наряду с этим установленные в них меры обычно обязательны для исполнения. Отсюда выделяется такая черта государственного решения, как его директивность, обязательность. Будучи властным актом, государственное решение, как правило, обязывает, предписывает, запрещает, уполномочивает, лишает, прекращает, разрешает, поощряет, наказывает и т.д. Властность проявляется в одностороннем принятии такого решения, которое поэтому не может быть результатом договора сторон. Государственно-управленческие решения отличаются также активной организующей, созидательной ролью. Для государственного управления и принимаемых в процессе его осуществления решений характерна обычно не одна, а несколько целей, связанных между собой. Например, стратегической, главной, постоянной и всегда актуальной целью можно считать удовлетворение общественных потребностей по приоритетным направлениям развития общества и государства. Этому служат ряды обеспечивающих, часто изменяющихся и потому не отличающихся постоянством целей, достижение которых осуществляется посредством последующих государственно-управленческих решений. Выделяется и такое важное свойство государственных решений, как наличие системы правил, определяющей порядок их разработки, обсуждения, принятия, вступления в силу, внесения изменений и отмены. Регламентация в данном случае служит прочной гарантией ведущей роли решений государственных органов в реальных управленческих процессах. Таким образом, можно отметить параметры, свойственные всем видам управленческих решений, которые принимаются государством.

К ним относятся:

- 1) наличие субъектно-объектных отношений;
- 2) содержательность решений - информация о том, что должно быть сделано и для чего (в каких целях) и т.д.;
- 3) процедура принятия решения;
- 4) форма решения;
- 5) время действия решения.

Среди многочисленных форм (внешних выражений внутренних связей и способов организации, взаимодействия элементов и процессов, как между собой, так и с внешними условиями) важное место занимают управленческие акты государственных органов и должностных лиц. Такие акты есть выраженные в письменной форме решения компетентных государственных органов, в которых содержатся управленческие положения. Особую группу составляют государственные решения, которые всегда содержат указание на ответственность за их нарушение. К таким, прежде всего относятся кодексы: об административных правонарушениях, уголовный, таможенный, налоговый и др. Другую группу составляют судебные

решения, которые по российскому праву выносятся в виде приговоров по уголовным, арбитражным и административным делам либо в виде постановлений органа судебной власти (суда), чем заканчивается рассмотрение и разрешение гражданских дел по существу, а также по делам, рассмотренным в процессе конституционного судопроизводства.

Государственные решения оформляются обычно в правовых документах следующих видов: законы, указы, постановления, распоряжения, приказы, предписания, указания, положения, инструкции, приговоры и др. Виды и формы государственно-управленческих решений универсальны для всех государственных органов определенного типа. Например, для России закон есть акт законодательного органа вне зависимости от его уровня (федерального или субъекта федерации), постановление - есть акт Правительства России или правительств субъектов федерации и т.д. Такие разновидности документов, которые весьма часто используются во внутри- и межведомственном документообороте, как служебные письма, докладные записки, отчеты, рекомендации, извещения и другие не содержат властных требований, обязательных для исполнения их адресатами, а потому не являются актами, имеющими характер государственных решений.

Юридический вариант управленческого решения представляет собой правовой акт управления, который есть разновидность служебных документов, постоянно используемых в процессе государственно-управленческой деятельности органов власти (должностных лиц). Эти документы (различного рода справки, отчетные материалы, удостоверения, протоколы, акты ревизий и проверок и др.) отражают определенные обстоятельства, имеющие юридическое значение. Правовой акт управления, как правило, издается в качестве письменного юридического документа, но может быть выражен и устно. Например, в форме устного приказа в системе военного управления, в рамках служебных отношений между руководителем и непосредственно подчиненными ему работниками аппарата управления.

С помощью правовых актов управления определяются правила должного поведения в сфере государственно-управленческих отношений. Путем их издания органы государственной власти и должностные лица решают те или иные вопросы (общие или индивидуальные), возникающие в процессе их деятельности. Правовые акты управления, наряду с некоторыми властно-управленческими действиями, иногда характеризуют термином из гражданского права -- как конклюдентные (от лат. conclude - заключаю, делаю вывод). Это значит, что они выражают волю по установлению правоотношений (например, совершение сделки), но не в форме устного или письменного волеизъявления, а поведением, по которому можно сделать заключение о таком намерении. В государственно-управленческой практике нередко встречаются повеления, не обязательно выражаемые в форме письменного акта. Это, например, сигнал сирены, светофора, свисток постового милиционера, дорожный знак и т.п.

По критерию гласности полезно обозначить открытые и закрытые формы управленческих решений. Открытые формы доступны всем, закрытые оформляют решения, обычно связанные с госбезопасностью, оперативно-розыскной,

разведывательной, военной, частично внешнеполитической и подобной деятельностью, требующей соблюдения гостайны и режима секретности. Кроме того, в документах органов государственной власти могут содержаться различные сведения, касающиеся тех или иных вопросов государственно-управленческой деятельности. Такая информация, содержащаяся в государственно-управленческих решениях, фиксируется на материальных носителях, имеющих статус официальных документов государственных органов. К их числу могут относиться документы, составленные в виде справок, отчетов, проектов, смет, графиков, программ, планов, схем, карт и т.п. Причем односторонность волеизъявления субъекта государственной власти дает обычно юридически властную информацию о содержащихся для ее адресата предписаниях. Если иметь в виду деятельность всех субъектов публичного управления, под формами государственно-управленческих решений понимают формы внешнего выражения конкретных юридически либо организационно значимых установлений, в которые они облакаются. Различают правовые и неправовые формы государственно-управленческих решений.

Правовыми считаются те, в которые облакаются решения, влекущие определенные юридические последствия. Среди них выделяются:

- 1) правовые акты (решения);
- 2) правовые договоры;
- 3) иные акты, закрепляющие совершение юридически значимых решений.

В нормативно-правовых актах содержатся решения, которые устанавливают новые юридические нормы, изменяют или отменяют прежние, т.е. оформляют правотворческую деятельность госорганов. В правовых актах управления содержатся решения, с помощью которых формируются новые правоотношения, изменяются, прекращаются ранее действовавшие, выполняются и фиксируются юридически значимые действия, т.е. оформляется правоприменительная деятельность госорганов. Например, юридическим фактом является издание приказа (распоряжения) о назначении госслужащего на должность, так как с этим событием связывается возникновение у него определенного объема полномочий. Значение юридического факта имеет постановление соответствующего органа (должностного лица) о наложении административного взыскания на лицо, виновное в совершении правонарушения. Нормативные и индивидуальные правотворческие и правоприменительные акты - это основные и наиболее значимые формы государственных решений.

Все государственные решения оформляются в соответствии с имеющимися стандартами, в которых закреплены основные требования к их составлению и изданию (опубликованию). Так, судебное решение обычно состоит из вводной (описательной), мотивировочной и постановляющей частей. Текстуальное содержание документа, принимаемого органом исполнительной власти в виде постановления, распоряжения или приказа, чаще всего состоит из двух частей: констатирующей и резолютивной (директивной, распорядительной). В констатирующей части излагаются основания (мотивы) для издания документа, а в

директивной указываются конкретные мероприятия (меры), которые надлежит предпринять во исполнение намеченных действий. Все меры расписываются отдельно по каждому пункту с указанием ответственных исполнителей, сроков исполнения, а в конце указываются те, на кого возлагается контроль за исполнением данного акта в целом или его отдельных пунктов.

Государственно-управленческие акты подчиняются общим правилам подготовки служебных документов в соответствии с требованиями к их текстам, образцам бланков, порядку составления и оформления, их регистрации, учету, передаче, приему и хранению. Составляется номенклатура дел, проводится систематизация и унификация служебных документов. Все это определяется единой государственной системой делопроизводства, типовыми и отдельными инструкциями по делопроизводству в государственных органах. Для государственных решений, содержащихся в нормативно-правовых актах особенно важен процессуальный порядок (процедурные правила), определяющий весь цикл их разработки и реализации: подготовку, принятие, регистрацию, опубликование, применение и т.д. При этом все нормативно-правовые акты составляют единую систему, построенную по принципу обязательного соответствия актов нижестоящих органов актам вышестоящих.

Реквизиты государственных решений, как правило, следующие: герб (государственный, субъекта федерации, города), наименование государственного органа, название акта (указ, приказ, постановление, распоряжение и т.п.), заголовок (о чем), номер, дата принятия (подписания), подпись должностного лица, визы согласования, исполнитель и др.

Стремясь упорядочить процесс разработки управленческих решений, государственные органы стандартизируют общие требования к ним в ведомственных инструкциях, памятках, рекомендациях по служебному делопроизводству. Правда, попытки различных ведомств упростить разработку решений путем их унификации во внутри служебном делопроизводстве приводят, в конечном счете лишь к излишнему бумаготворчеству. В силу чего весьма желателен общий регламентирующий акт об унифицированных требованиях для разработки однородных решений государственных органов.

Сам процесс принятия управленческих решений осуществляется с использованием целого ряда специальных процедур. Суть и целесообразность их соблюдения в том, чтобы обеспечить наиболее оптимальные условия для принятия нужных решений в надлежащем порядке. Обычно совокупность процедур по принятию управленческих решений называют "регламентом" (от фр. *reglement, regie*- правило). Например, из российской истории известны Генеральный регламент государственных коллегий 1720 г., регламенты Петра I; в настоящее время действуют: Регламент Государственной Думы, Регламент Совета Федерации, Регламент Правительства РФ и др. Регламенты органов государственной власти представляют собой весьма объемные документы, подробно детализирующие технологию принятия издаваемых ими актов.

Принимая управленческие решения, орган государственной власти реализует

возложенные на него полномочия для выполнения задач и функций в рамках своей компетенции, т.е. реализует государственный, иначе - публичный, интерес.

Реализация публичного интереса, выражающего необходимость эффективного и рационального использования государственно-властных полномочий, напрямую связана с обязательностью четких процедурных правил для участников таких отношений. Подобные отношения возникают в связи или по поводу совершения органом государственной власти своей юрисдикционной деятельности в пределах предоставленной правовой компетенции.

Разработка, принятие и реализация государственных решений - это сложный, многоступенчатый процесс, в котором происходит выработка и согласование позиций по самым разнообразным общественно значимым вопросам с целью практического осуществления мер властного воздействия на социальную действительность.

2.3 Механизм принятия государственных решений в 1860-1870-х гг.

Механизм принятия государственных решений в 1860-1870-х гг. включал в свою структуру ряд элементов, важнейшими из которых являлись:

- * деятельность верховной власти, высших и центральных государственных учреждений;
- * нормативно-правовая база, регулирующая законотворческую деятельность институтов государственной власти;
- * утвердившаяся система поддержки принятия решений при выборе альтернатив, отражавшая интересы определенных социальных или политических групп
- * процедура инициирования, разработки, рассмотрения и утверждения государственных решений (законопроектов).

Применение в настоящем исследовании принципов историзма и компаративизма, широкого спектра сравнительно-исторических методов исследования учредительных документов и законотворческой практики высших правительственных учреждений: Государственного совета, Комитета министров, Совета министров и Правительствующего Сената позволило установить, что в 1860-1870 гг. эти учреждения имели прописанную в законах структуру, принципы комплектования состава, функции, сложившийся порядок рассмотрения законопроектов, систему делопроизводства. При этом на протяжении всего исследуемого периода в Российской империи отсутствовало разделение государственной власти на законодательную, административную и судебную. Законотворческие функции на практике осуществляли Государственный совет, Комитет министров, Совет министров и, отчасти, Правительствующий Сенат. Эти обстоятельства предопределили переплетение функций высших правительственных учреждений в механизме принятия государственных решений.

В 1860-1870-х гг. законодательная инициатива оставалась монопольным правом монарха и министров. В министерства и на высочайшее имя поступало множество записок, содержащих проекты и идеи о модернизации различных сфер государственной и общественной жизни. Эти проекты и предложения доводились до

императора только в случае их признания их целесообразности министрами или другими сановниками.

На основе исследования архивных материалов и мемуарных источников выявлено новое перераспределение законотворческих функций в практике высших государственных учреждений.

Важную роль в определении судьбы нововведения играло предварительное рассмотрение идеи будущего законопроекта в Комитете министров или Совете министров, как правило, в присутствии императора. После прохождения этого высшего учреждения и одобрения императором проект возвращался в министерство или департамент Государственного совета по принадлежности для детальной подготовки. При этом решающее значение, как в определении его целесообразности, так и в степени реализации, имела позиция императора. Император имел право прервать процесс разработки проекта нововведения на любом этапе.

В 1965-1874 гг. ведущую роль в законотворческой практике стал играть Государственный совет. Он выполнял функцию обобщения законотворческой работы других учреждений и ведомств и, одновременно, влиял на содержание законопроектов посредством деятельности комиссий и особых присутствий, а также департаментов, прежде всего Департамента законов....