

Автономное образовательное учреждение высшего профессионального образования
Ленинградский государственный университет имени А. С. Пушкина
КОНТРОЛЬНАЯ РАБОТА

ПО принятию и исполнению государственных решений

Тема: Методологические основы разработки и принятия государственных
управленческих решений

(Вариант 1, вопрос 11)

Направление «Государственное и муниципальное управление»

Группа ГМУ-412

Выполнил: Онищенко Д.И.

Санкт-Петербург

2016

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ

1. Государственное управленческое решение как основа государственной
управленческой деятельности

1.1 Понятие и сущность государственного управленческого решения

1.2 Виды государственных управленческих решений

1.3 Формы государственных управленческих решений

1.4 Юридические основы государственных управленческих решений

2. Технологии принятия и реализации государственных управленческих решений

2.1 Сущность процесса принятия государственных управленческих решений

2.2 Проблемы мониторинга и контроля в процессе реализации государственных
управленческих решений

2.3 Управление изменениями в процессе реализации государственных
управленческих решений

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Список использованной литературы

ВВЕДЕНИЕ

Процесс разработки и реализации управленческих решений -- один из наиболее
важных управленческих процессов. От обеспечения его эффективности в
значительной мере зависит успех всего предпринятого управленцем дела. При
принятии многих управленческих решений можно столкнуться с
непредсказуемостью, вероятностным характером результата, на который оказывает
влияние множество различных факторов: как внутренних, так и внешних.
Непредсказуемость результатов тем выше, чем ниже уровень профессионализма
управленца. Кроме того, эффективное принятие решений необходимо для
выполнения государственных управленческих функций. Совершенствование

процесса принятия обоснованных объективных решений в ситуациях исключительной сложности достигается путем использования научного подхода к данному процессу, моделей и количественных методов принятия решений. Принятие решений - основная часть работы управленца любого уровня. Поэтому понимание всех тонкостей процесса принятия решений в различных условиях, знание и применение различных методов и моделей принятия решений играет значительную роль в повышении эффективности государственного управления. В связи с этим, целью моей работы является изучение основных этапов разработки и реализации государственного управленческого решения.

Объект исследования: процесс принятия и реализации государственных управленческих решений.

1. Государственное управленческое решение как основа государственной управленческой деятельности

1.1 Понятие и сущность государственного управленческого решения

Для того, чтобы управлять какими-либо социальными общностями или процессами, необходимы социальные нормы, требования которых признаются и соблюдаются как субъектами, так и объектами социального управления. Необходимость такого рода норм наиболее значима в государственном управлении, являющемся важнейшим видом социального управления. Именно выработка определенной социально-управленческой нормы лежит в основе всякого государственного решения, принятие которого всегда - выбор нормы, способной урегулировать вопросы по приоритетной социальной проблеме. Социально-управленческие нормы - это требования, выраженные в правилах поведения, упорядочивающих социальные отношения в соответствии с выбранными целями человеческой деятельности. С их помощью требования субъектов управления переводятся в модели, стандарты должного поведения объектов управления. Воплощение в реальной жизни они получают в процессе разработки и реализации управленческих решений, которые можно считать сердцевинной управленческой деятельностью.

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

Государственно-управленческое решение - осознанно сделанный субъектом государственного управления выбор целенаправленного воздействия на социальную действительность, выраженный в официальной форме. Между тем существует более широкое понятие государственного решения, - это властная воля государства, которая приобретает официально выраженную форму, будучи закрепленной в существующих государственных актах, издаваемых государственным органом либо должностным лицом в соответствии со своей компетенцией и в пределах предоставленных полномочий. Принятие государственного решения традиционно рассматривается как этап волевого акта, совершаемого субъектом, наделенным государственно-властными полномочиями, при выборе одной из существующих

возможностей в достижении предполагаемого результата намечаемых действий. Таким образом, государственное решение - это, как правило, идеальная модель будущего, где содержится информация, данная субъектом власти, о желательности и нужности того, что должно быть исполнено.

Социальный характер управленческих решений государственных органов в том, что они воздействуют не на природную или техническую среду, а на людей. Цель их побуждающего воздействия - мобилизовать людей на практическое (материальное) преобразование социальной действительности. Основное содержание данного управленческого процесса - волевое воздействие управляющих на управляемых. Если деятельность по подготовке и принятию управленческих решений всегда духовна, то деятельность по реализации этих решений в основном материальна, в какой бы социальной сфере она ни осуществлялась. Исполнение управленческих решений - это практическая, а следовательно, материальная сторона управленческой деятельности, так как именно в процессе организаторской и в результате практической деятельности происходит «материализация» содержащихся в управленческих решениях социальных норм, перевод их в реальные физические действия (отношения, процессы, результаты) под воздействием управляющей подсистемы на управляемую в целях преобразования ее в новое качественное состояние. Однако управленческие решения могут иметь двоякий характер, поскольку могут быть направлены как вовне - на управляемую подсистему, так и внутрь - на управляющую подсистему. Но при этом качественная специфика управленческих решений заключается в преобразовании и стабилизации управляемого социального объекта.

1.2 Виды государственных управленческих решений

государственный управленческий решение мониторинг

Многообразие общественных отношений, требующих государственного вмешательства, порождает множество видов государственных решений и соответственно действий властного характера. В управленческой деятельности, как правило, решаются задачи двух типов: оригинальные (нетривиальные) и однотипные, повторяющиеся. Отсюда и решения, которые приходится находить и брать ответственность за их принятие и непосредственное исполнение, также могут быть оригинальными либо типичными. Оригинальные задачи не поддаются унификации и стандартизации в полном объеме. Но для них могут быть применены общие принципы решения управленческих задач. В большинстве случаев целесообразно стандартизировать как технологию решения повторяющихся однотипных задач, так и формы предоставления информации.

Государственные решения бывают, в известной мере, 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.

Многогранные проявления общественной жизнедеятельности и возникающих в ней ситуаций объясняют большое разнообразие соответствующих решений, принятие которых требуется со стороны государства. Классификация государственных решений позволяет систематизировать их по различным основаниям, например, по субъектам управления, времени и сфере действия, содержанию и форме и т.д. Итак, государственные решения можно классифицировать следующим образом.

1. По субъектам управления: а) общенародные (выборы, референдум); б) республиканские, региональные, местные; в) законодательной власти, исполнительной власти, судебной власти; г) единоличные, коллегиальные.
2. По целям и времени действия - стратегические (долгосрочные); тактические (среднесрочные); оперативные (краткосрочные).
3. По масштабу действия - общегосударственные; локальные; внутриведомственные; межведомственные.
4. По нормативной природе - общие (нормативные), частные (ненормативные).
5. По юридической силе - высшие (конституционные), законодательные; подзаконные.
6. По видам государственного управления - гражданские, военные.
7. По формам правовых актов - законы (конституционные, кодексы); указы (президентские); постановления (парламента, палаты парламента, правительства, суда, прокуратуры); распоряжения (президента, правительства, руководителей законодательных и исполнительных органов власти); приказы (руководителей госорганов и их структурных подразделений; военные); приговоры (суда); санкции (следственных, прокурорских органов); декреты; указания, предписания, инструкции и т.д.; программы, декларации, положения, уставы; межгосударственные договоры и соглашения.
8. По порядку принятия - способу оформления и придания юридической силы: первичные, т.е. непосредственно приобретающие юридическую силу (законы, указы, постановления и т.п.); вторичные, т.е. вводимые в действие и утверждаемые другими решениями (например, инструкция, утверждаемая приказом министра; положение, утверждаемое постановлением главы администрации, и т.п.).
9. По методам разработки - типичные (аналогичные), нетипичные (оригинальные).
10. По содержанию - политические, административные, экономические, организационные, технологические и др.
11. По форме изложения - письменные, устные.

12. По механизму действия - прямого (непосредственного) действия, рамочные (отсылочного характера).

13. По значимости для исполнения - обязательные, рекомендательные.

14. По характеру воздействия - стимулирующие, протекционистские, мотивационные, ограничительные, запретительные и др.

15. По степени публичности (открытости) - общего пользования, служебного пользования, секретные, совершенно секретные.

Данная классификация выражает системную характеристику всего комплекса государственных решений. Она охватывает наиболее общие, но при этом и свойственные таким решениям, характерные признаки.

1.3 Формы государственных управленческих решений

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 облачаются. Различают правовые и неправовые формы государственно-управленческих решений.

Правовыми считаются те, в которые облачаются 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 правомочий. 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. Существуют и другие, например, такие, которые оформляют различные виды деятельности госорганов в связи с решениями о регистрации, лицензировании, выдаче документов, подтверждающих наличие либо лишение каких-либо специальных прав (например, на вождение автомобиля, охоту, предпринимательство), об отчетах о контрольно-надзорной, инспекционной, ревизионной и прочей деятельности. Во всех подобных случаях выражается юридическое волеизъявление госоргана (должностного лица), характерное в большинстве из них для решений, принятых в порядке исполнительно-распорядительной деятельности. Широкое распространение получают также решения, вырабатываемые в ходе договорной практики - формы трудовых договоров, административных договоров-соглашений между разными субъектами

управления, контрактов о службе в органах государственной власти, государственно-правовых договоров между субъектами, межгосударственных и иных договоров. Неправовые формы - оформление организационных мероприятий и материально-технических операций, совершаемых в процессе государственного управления, которые непосредственно юридических последствий не влекут. Организационные формы - решения совещаний, обсуждений, проверок, распространение передового опыта, разработка прогнозов, программ, методических рекомендаций, бухгалтерская и статистическая отчетность и т.п. Материально-технические формы - решения, касающиеся ведения делопроизводства, оформления документов, финансового учета и отчетности, информационно-коммуникативной и справочно-аналитической и им подобной обеспечивающей деятельности. Неправовые формы государственных решений не связаны с изданием правовых актов и совершением юридически значимых действий. Они не порождают, не изменяют и не прекращают правоотношения. Такие решения и действия не могут рассматриваться в качестве форм правового регулирования. Но они могут иметь иное значение (например, выдача какой-либо справки) или быть властными физическими действиями органа (представителя) власти (например, пресечение милиционером правонарушения). Неправовые формы государственно-управленческих решений могут предшествовать правовым либо следовать за ними. При этом, в отличие от правовых форм, они не требуют полного и строго определенного законом юридического закрепления; носят вспомогательный характер в управленческой деятельности. Деление всех форм управленческих решений по любым основаниям условно, так как они тесно взаимосвязаны, накладываются одна на другую. Но все же они различны по своему юридическому значению. Эффективность управленческой деятельности в немалой степени зависит от умелого их сочетания.

Работа по унификации и стандартизации управленческих решений государства и их документальному оформлению ведется во многих странах мира. Такую работу в течение длительного времени проводят организации по стандартизации в Англии, Бельгии, Германии, Норвегии, Швеции и других странах. Роль и значение унификации и стандартизации документов особенно возросли в связи с возможностями применения в управлении компьютерных технологий.

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.

Наряду с этим каждое подготавливаемое решение должно быть выдержано в определенном стиле с точки зрения языка, логичности и формы изложения, а также удобства восприятия специальной терминологии и ее адекватного понимания всеми, кому предназначено данное решение. Оно должно ясно и точно передавать смысл и существо необходимых к исполнению действий, содержать обязательную для этого информацию и указывать конкретные способы исполнения. Директивные документы (приказы, распоряжения, постановления и пр.) не должны содержать неопределенных фраз и безадресных формулировок, затрудняющих однозначное понимание поставленных задач и нарушающих порядок реализации намеченных мероприятий либо допускающих противоречивые, взаимоисключающие меры. Решение только тогда будет надлежащим образом исполнено, когда оно вполне понятно его исполнителям.

В государственном управлении необходимо максимально точно и правильно выражать смысл целесообразных форм, в которых содержатся властные требования, т.е. самих решений. Поэтому в юридической практике обычно закрепляются требования к правовым документам разного рода, их построению, соотношению частей, разбитых на статьи, пункты и подпункты, формулированию положений, используемой терминологии и т.д. Среди правил юридической техники выделим: а) правильное формулирование правовых норм и предписаний; б) ясное определение смысловых значений применяемых понятий и терминов; в) четкий юридический язык; г) емкие и точные заголовки глав и статей; д) отсылки к другим статьям; е) правильные обозначения госорганов, должностных лиц и других субъектов; ж) реквизиты. Реквизиты государственных решений, как правило, следующие: герб (государственный, 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 внутрислужебном 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.

1.4 Юридические основы государственных управленческих решений

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 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. 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.

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 Республики Беларусь.

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, принятая, 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.

2. Технологии принятия и реализации государственных управленческих решений

2.1 Сущность процесса принятия государственных управленческих решений

Хотя процесс принятия решений - это сложный процесс, а сами проблемы по своей

семантике (содержанию) чрезвычайно разнообразны, можно выделить основные общие этапы этого процесса, выяснить, как именно осуществляется акт выбора одной альтернативы из имеющегося или конструируемого множества альтернатив, выбрать курс действий, обеспечивающий получение требуемых результатов. Процесс принятия и реализации решений, по образной метафоре Ж. Лабордэ, подобен путешествию: «Сначала вы решаете, каков ваш пункт назначения. Потом вы обдумываете, как двигаться и кого пригласить с собой. Вы можете лететь, ехать на автомобиле, на велосипеде или идти. Предположим, что вы решаете ехать на автомобиле. Тогда вам нужно найти маршрут, который для вас наиболее привлекателен. Двигаясь, вы должны помнить или видеть контрольные точки на карте и на местности, которые показывают, на правильном ли вы пути. Если ваши попутчики имеют другой, нежели вы, пункт назначения, вам нужно выяснить, в какой точке они хотят отделиться от вас. Позднее, когда вы достигаете пункта назначения, вам нужны особые способы, чтобы проверить, действительно ли это место, где вам хочется находиться, и действительно ли вы достигли всего, чего хотели». На процесс принятия решений влияет множество внутренних и внешних факторов: знания и опыт лица, принимающего решение; наличие у него своевременной информации; время, отводимое на принятие решений; уровень его полномочий; система верований и убеждений, а также способность применять специальные техники принятия решений и отстоять принятое решение. В процессе принятия решения может оказаться важным, принимается решение одним человеком или группой (командой), регламентируется ли принимаемое решение действующими в организации правилами, насколько важным является для исполнителей принятое решение, насколько решаемая задача нова, имеются ли необходимые ресурсы для реализации решения, необходимо ли соблюдать конфиденциальность, каковы требования к качеству принимаемого решения и т.п. Некоторые из этих факторов являются взаимодополняющими, но каждый из них по-своему влияет на процесс принятия решений. Различают запрограммированные и незапрограммированные решения. Большинство проблем, с которыми приходится встречаться, это те, которые неоднократно встречались и раньше и для которых имеется готовый рецепт решения. У нас есть «программа» решения проблемы: мы знаем, что надо делать. Это - запрограммированное решение. Иметь готовое решение удобно, но всегда существует опасность того, что ввиду изменения ситуации с тех пор, как решалась подобная проблема, готовый ответ окажется неправильным. Принятие решений часто воспринимается как единичный акт, хотя процесс принятия решений сложен и может быть представлен в виде последовательности нескольких этапов. Рассмотрим простейшую базовую модель принятия решений Г. Саймона, состоящую из трех этапов:

- * обдумывания;
- * проектирования вариантов решения;
- * выбора.

На этапе обдумывания следует проанализировать проблему, собрать необходимую

информацию, четко сформулировать критерии, которым должно удовлетворять решение. На этапе проектирования осуществляется поиск и конструирование возможных решений проблемы в соответствии с конкретной системой поиска этих решений. На этапе выбора среди возможных вариантов решения выбирается лучший из всех предложенных вариантов, удовлетворяющий сразу всем рассматриваемым критериям. Как правило, в процессе принятия решений этой схемы придерживаются интуитивно, не уделяя каждому из этапов необходимого внимания, неосознанно стараясь использовать запрограммированные решения.

Этап обдумывания проблемы можно представить более подробно, разбив его на три подэтапа: 1) ощущение наличия проблемы; 2) формулирование и уточнение ее; 3) определение критериев, которыми должно удовлетворять решение. А этап выбора - на два подэтапа: 1) оценка вариантов; 2) выбор лучшего варианта. Применение структурированного подхода в соответствии с рассмотренной линейной схемой не всегда дает удовлетворительный ответ с первого раза, и может возникнуть необходимость повторить все этапы или некоторые из них заново. Таким образом, линейная схема модифицируется в циклическую, которая может быть дополнена этапами мониторинга, реализации и подведения итогов.

Согласно этой модели побуждают к принятию решений: во-первых, возникшие проблемы и, во-вторых, необходимость изменить ситуацию. В обоих случаях вначале необходимо уяснить, каков желаемый результат, затем приступить к сбору и анализу информации и к разработке вариантов решения. Информация содержит как объективные количественные данные, так и мнения и суждения различных людей. Процесс анализа и его результаты подвержены влиянию политики и культуры организации, что ограничивает количество вариантов. Выбор варианта завершает трехэтапную схему Г. Саймона. О выбранном решении необходимо проинформировать подчиненных, а тех, кто реализует принятое решение - о выработанных критериях. Процесс завершается этапами мониторинга, контроля и оценкой того, насколько улучшилась ситуация.

Чтобы наряду с указанием того, что необходимо сделать, предусмотреть в процессе управления моменты принятия решений, необходимо планирование. Рассмотрим концепцию планирования, которая применима и к таким сложным задачам, как разработка республиканских целевых программ, и к планированию индивидуальной текущей деятельности. Планирование различается по масштабам и сложности, по временным масштабам, по количеству вовлеченных людей и т.п., что существенно осложняет выработку общего подхода к этому процессу.

Планирование - процесс постепенного прояснения и детализации того, что необходимо сделать, завершается он составлением плана. В простейшем варианте план имеет три основных компонента: цели, описание действий, ресурсы. Цели должны быть сформулированы подробно и точно, чтобы исполнители могли понять, достигли ли они их в указанные сроки и выполнены ли установленные в плане нормы, а также соответствуют ли результаты критериям. Так как цели, действия и ресурсы взаимосвязаны, то разработку плана можно начинать с рассмотрения любого из компонентов, организуя интеграционный процесс. Процесс планирования

обладает своей внутренней логикой, хотя она далеко не всегда очевидна ввиду сложности самого планируемого процесса. Рассмотрим планирование как восьмиступенчатый процесс, который представляет собой скорее некую рациональную идеализированную схему, а не жесткую конструкцию, следовать которой надо неукоснительно. Эта схема позволяет осознать существование системы связанных единой логикой определенных этапов планирования независимо от того, разрабатывается ли масштабный проект или планируется ежедневная рутинная работа. Этапами процесса планирования являются:

1. Определение целей (что именно Вы и Ваша команда планируете достичь?).
2. Генерация и оценка вариантов (каковы возможные направления действий? какое из них после оценки всех вариантов представляется наилучшим путем достижения целей?).
3. Определение действий (что необходимо сделать для реализации выбранного варианта?).
4. Установление очередности действий (в каком порядке лучше всего выполнять эти действия?).
5. Определение необходимых ресурсов (какие ресурсы потребуются для реализации плана?).
6. Пересмотр плана (сработает ли план? Если ответ отрицательный, следует вернуться к п. 3., п. 2 или п. 1).
7. Подготовка плана действий и рабочего графика (кто, что и когда должен делать?).
8. Мониторинг и контроль, коррекция плана в случае необходимости. Рассмотрим каждый из восьми этапов планирования более подробно. Первому этапу рекомендуется уделять достаточное внимание, учитывая контекст планирования, и не торопиться приниматься за решение вопросов следующих этапов, чтобы впоследствии не увязнуть в деталях. Постановка целей должна сопровождаться разработкой критериев оценки степени их достижения. Цели должны удовлетворять принципам SMART (быть конкретными (Specific), измеримыми (Measurable), достижимыми (Achievable), релевантными (уместными, Relevant) и согласованными по времени (Timed)). Цель рекомендуется формулировать так, чтобы была именно постановка цели (желательно с количественными критериями), а не общая декларация о намерениях. Выяснив с максимальной возможной точностью то, что нужно достичь, необходимо рассматривать, как именно достичь поставленных целей. В качестве результата генерации и последующей оценки возможных вариантов действий выступает предпочитаемый вариант действий. На этом этапе возможно проведение различных консультаций, в том числе и с подчиненными. Оценка вариантов на систематической и рациональной основе осуществляется как сравнение вариантов сразу по нескольким (возможно, разнородным) критериям. На этом этапе оказывается важной форма представления информации в виде матрицы оценок «варианты - критерии», где элемент матрицы, расположенный на пересечении какой-либо строки и какого-либо столбца, есть оценка варианта, соответствующего строке, по критерию, соответствующему столбцу матрицы. Такое представление не выявляет «лучший вариант», но

позволяет сразу отбросить некоторые заведомо неудовлетворительные варианты; разнородные критерии могут быть проранжированы по их относительной важности. Часто такое представление информации позволяет обнаруживать необходимость в конкретной дополнительной информации. На третьем и четвертом этапах составляется перечень всех возможных действий, необходимых для достижения целей, и осуществляется упорядочение их. Выясняется, какие действия не могут быть начаты до завершения других, какие выполняются параллельно, для каких безразлично время их выполнения. Работа начинается с составления списка действий и завершается указанием очередности их выполнения.

Составление любого плана требует оценки времени осуществления любого рассматриваемого действия. Часто используется метод «тройной оценки» времени, по которому сначала выясняют у исполнителя максимальное время, требующееся для выполнения работы, затем минимально необходимое время и, наконец, принимая во внимание все известные факторы, наиболее вероятное время. Выясняя у исполнителя то, как часто требуется максимальное время для выполнения работы, как часто - минимальное и наиболее вероятное, находим время, которое может быть затрачено для осуществления рассматриваемого действия. К этому моменту, как правило, уже имеются грубые оценки необходимых ресурсов, уточнение которых целесообразно осуществлять следующим образом:

- * составить полный список требуемых ресурсов с указанием стоимости каждого;
- * определить, когда и на какой срок потребуются эти ресурсы, какие из них имеются в наличии или могут быть легко получены, когда это потребуется;
- * определить дефициты и оценить расходы на приобретение дополнительных ресурсов;
- * исследовать возможность равномерного потребления ресурсов;
- * откорректировать план с учетом наличия ресурсов или приобрести недостающие ресурсы.

В процессе пересмотра плана необходимо выяснить, не забыты ли какие-либо важные действия, приведет ли реализация плана к изначально поставленным целям, не выйдут ли расходы за пределы бюджета, какова вероятность осуществления плана. На этапе подготовки плана действий и рабочего графика подробно указывается то, - что, как, в какие сроки и кто должен сделать. Необходимо обсуждать план, вовлекая заинтересованных участников и обеспечивая их необходимой информацией.

2.2 Проблемы мониторинга и контроля в процессе реализации государственных управленческих решений

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

Многоэтапный процесс мониторинга и контроля может быть представлен следующими этапами. Этап 1 - цели более высокого уровня - вынесен за пределы контура управления, если это находится вне области компетенции организации или подразделения. На этапе 2 -определяются измеримые цели. На этапе 3 выбираются количественные параметры, определяющие степень достижения целей. На этапе 4 устанавливаются нормы или критерии требуемого качества исполнения. Этапы 1-4 последовательно определяют контролирующую деятельность или переориентируют текущую деятельность. Этапы 5-8 - это этапы непосредственного мониторинга, при осуществлении которого получают информацию о текущей деятельности (этап 5), измеряют результаты исполнения (этап 6), сравнивают измеренные результаты с нормами (критериями) (этап 7), решают, нужны ли корректирующие действия (этап 8). На этапе 8 осуществляется ветвление процесса: продолжить без изменений, если коррекция не требуется (этап 8а), произвести корректирующие действия для улучшения исполнения (этап 8б); пересмотреть и изменить цели, параметры или нормы (критерии) (этап 8в). После этапов 8а и 8б снова осуществляется мониторинг (переход на этап 5), а после этапа 8в возможен переход на этап 4, этап 3 или даже на этап 1.

Контроль как управленческий процесс заключается преимущественно в побуждении людей делать одно и не делать другое. При установлении норм, мониторинге и корректировке деятельности важны согласование участниками рассматриваемых вопросов и учет факторов, определяющих их мнения. Эффективность управленческого контроля в значительной степени зависит от норм, которые так же, как и цели, должны удовлетворять принципам SMART . Нормы должны восприниматься исполнителями как значимые (существенные для достижения целей), ясные (не должно быть сомнения относительно ожидаемого результата), справедливые (ко всем должны предъявляться одинаковые требования), корректируемые (допускается возможность снижения норм в случае необходимости), честные (выполнение норм не ведет к их автоматическому повышению). Правила установления норм зависят от многих факторов. Выделяют следующие источники установления норм: прошлый опыт, расчеты, согласование, передовой опыт, чутье.

Для обеспечения измерения и мониторинга результатов используются следующие средства мониторинга: наблюдение и личное участие, опросы и обсуждения, текущая статистика, собственная статистика, отчеты и доклады (регулярная отчетность и отчетность в исключительных случаях). Осуществляя мониторинг, полезно иметь в виду, что сбор информации требует времени и что избыток информации, возможно, не менее вреден при проведении анализа, чем ее недостаток.

Информация, используемая для контроля, должна удовлетворять следующим требованиям: соответствовать уровню, на котором осуществляется контроль; быть представлена в наглядной (визуальной) форме; уведомлять, представляют ли данные объективные результаты измерения или расчетные оценки, имеющие автора; должна быть непротиворечивой (все противоречия необходимо устранить); должна иметь адресата, полномочного осуществлять контроль; освещать только

действия подотчетного периода (если содержится в отчетах).

Применение информационных технологий позволяет создавать собственные базы данных и фонды методов решения управленческих задач, использовать прочие базы данных, а также существенно ускорять подготовку текущих отчетов, собирая информацию из множества источников. Информационные технологии должны быть хорошо спроектированными релевантными системами. В противном случае огромные объемы информации, порождаемые плохо спроектированными системами, могут только затруднить обнаружение важных связей. Необходимо помнить, что система планирования и контроля не может быть лучше, чем информация, на которой она построена.

В качестве примеров планов, построенных в соответствии с приведенной методологией, могут служить государственные целевые программы, семь основных разделов которых отражают выделенные в методологии этапы:

- * содержание проблемы;
- * цели и задачи;
- * система мероприятий;
- * ресурсное обеспечение;
- * организационно-экономический механизм реализации;
- * организация управления программой и контроль за ходом ее реализации;
- * оценка ожидаемой эффективности.

Таким образом, классифицируя выявленные проблемы как структурируемые, можно применить структурированный подход и к их решению, и к их планированию. Если же проблемы плохо поддаются структурированию, если их решение в большей степени опирается на опыт и интуицию лица, принимающего решение, чем на построенные или применяемые готовые рациональные конструкции, то необходимо в соответствии с принципом экологичности управления и принятия решений переходить к конструкциям, технологиям и моделям, основанным именно на «неудобных» для структурированного подхода свойствах ситуации, используя для разрешения проблем эти неопределенности, «мягкости» в описании ситуации как положительный ресурс.

2.3 Управление изменениями в процессе реализации государственных управленческих решений

Сложность, операциональная замкнутость социальных систем может приводить к изменениям, порожденным способностью таких систем к самоорганизации и связанным с выходом системы на новые собственные состояния (или на другое собственное поведение). В этом случае также возникают задачи управления и принятия решений в условиях непредсказуемой смены ситуаций, повышенной неопределенности - задача управления изменениями. Следовательно, существует внутренняя связь между управлением изменениями и решением проблем.

Многие изменения и проблемы являются локальными и носят дискретный характер. Очевидно, что в каждодневной практике государственный служащий регулярно имеет дело с потоком «небольших» проблем, которые по своему содержанию являются изменениями рутинных заданий и решаются, как правило, довольно

быстро, не вызывая ни у кого особых затруднений в процессе своего решения, так как известно, что делать в ситуациях подобного рода. В этих случаях задача управления сводится к тому, чтобы получить необходимые ресурсы и, пользуясь обычными (рутинными) методами, решить проблему. Однако даже такие изменения, не говоря о более радикальных, могут порождать другие изменения, другие проблемы, которые значительно труднее исходных поддаются классификации, а их решение не лежит на поверхности, далеко не являясь очевидным. Они требуют иных подходов как с точки зрения выявления того, что необходимо сделать, так и с точки зрения способов достижения целей.

В процессе государственного управления часто приходится иметь дело с социальными изменениями, которые выходят за рамки повседневной рутинной деятельности, для которых не ясен тип изменения, не ясно, что влечет за собой изменение, кого оно затронет и на кого повлияет. И даже не ясно, чего нужно достичь в конечном итоге. Для таких изменений методы требуют как для каждого из этапов изменений, так и для всего процесса в целом желаний, умений, навыков и концентрации усилий всех участников изменений для правильной организации процесса. Ситуации изменений такого рода называют ситуациями неограниченных изменений. Неограниченная ситуация характеризуется длительным, неопределенным временным масштабом, приоритеты в ней далеко не очевидны и сомнительны; нет уверенности в том, в чем именно заключается проблема; создается впечатление, что решения просто не существует; неизвестно, что должно быть известно; количество людей, вовлеченных в изменения, велико; ситуация не поддается извлечению из контекста; изменение имеет неопределенные, но серьезные последствия, вызывающие тревогу у участников. В подобной ситуации границы изменений расплывчаты, изменения вмешиваются в привычную жизнь и изолировать их невозможно; происходит постоянное «разрастание» проблемы: проблема увеличивается, как снежный ком.

В противоположность ситуации неограниченного изменения, ситуации, в которых не так трудно понять, о чем идет речь, как с ними обращаться и где находятся границы проблем, которые похожи по возможной своей постановке на математические задачи, называют ситуациями ограниченных изменений. Другими словами, ситуация ограниченных изменений - это хорошо определенная проблема.

Ограниченную ситуацию (затруднение) характеризуют ясность в приоритетах, ограниченный временной масштаб; известно, каким должно быть решение и в чем заключается суть проблемы; ситуация может рассматриваться как автономная и может быть поставлена как локальная задача; последствия изменений ограничены; количество людей, вовлеченных в изменение, также ограничено; известно, что должно быть известно (что важно для постановки задачи).

Проблемы (или ситуации), связанные с изменениями, можно классифицировать, используя значения двух параметров: «уровень эмоциональной вовлеченности людей» в проблему и «степень вычислительной сложности». Тогда каждую ситуацию изменений можно изобразить в виде односвязной области на плоскости с горизонтальной осью - «техническая сложность» и вертикальной - «эмоциональная

вовлеченность».

Горизонтальная ось направлена слева направо: от низкой вычислительной сложности вблизи нуля и правее его - к высокой. Вертикальная - снизу вверх: от низкой эмоциональной вовлеченности вблизи и выше нуля к высокой. Тогда ситуации, расположенные в положительном квадранте вблизи начала координат представляют собой ограниченные ситуации с «жесткими» методами их решения. Ситуации, расположенные вдоль диагонали положительного квадранта, представляют собой ситуации, в которых уравновешены «Эмоциональная вовлеченность» и «Техническая (вычислительная) сложность». По мере удаления ситуаций от начала координат, двигаясь по диагонали квадранта, являющейся биссектрисой координатного угла, все больше подходим к ситуациям, являющимся ситуациями неограниченных изменений, проходя сначала ситуации относительно ограниченных изменений, затем ситуации, которыми хотя и пытаются управлять, но они не поддающихся управлению, попадем затем в так называемые «проклятые» ситуации....