

МИНИСТЕРСТВО СЕЛЬСКОГО ХОЗЯЙСТВА РФ

ФГБОУ ВПО «Воронежский государственный аграрный университет
имени императора Петра I»

Гуманитарно – правовой факультет

Кафедра истории, философии и русского языка

Левицкий А.Б.

**Принятие и исполнение государственных
решений**
(учебно-методическое пособие)

**Воронеж
2014**

Рецензенты:

зам. руководителя аппарата Губернатора и Правительства Воронежской области, доктор политических наук, профессор **Селютин В. И.**

кандидат исторических наук, профессор кафедры истории философии и русского языка ВГАУ **Ченцов Ю.Д.**

Повышение эффективности исполнения решений органов государственной власти имеет важное социальное значение. Необходимо осознание значения социальных смыслов государственных решений и придание им содержания, соответствующего современным ценностям, отражающим способ жизнедеятельности людей.

Учебно-методическое пособие «Принятие и исполнение государственных решений» представляет собой анализ логики, разработки и принятия исходных управленческих действий.

Предназначено для студентов гуманитарных факультетов высших учебных заведений.

Оглавление

Введение	4
Раздел 1. Государственное решение как научное понятие	5
1.1. Содержание дисциплины, её задачи	5
1.2. Методы государственного управления	9
Раздел 2. Приоритетность политического выбора	22
2.1. Выбор целей – определяющее звено процесса принятия решений	22
Раздел 3. Стил ь государственного управления	28
3.1. Выбор средств, соответствующих целям – составная часть разработки решения	28
Раздел 4. Динамика исполнения решений	39
4.1. Последовательность этапов принятия решений	39
4.2. Реализация государственных решений – логическое продолжение его принятия	46
Раздел 5. Кадровое обеспечение в реализации государственных решений	59
5.1. Научно обоснованные критерии формирования управляющих кадров	59
Раздел 6. Механизм контроля исполнения административно- государственных решений	64
6.1. Принципы и правила осуществления контроля за исполнением решений	64
Раздел 7. Методические рекомендации для семинарских занятий	75
7.1. Указания к семинарским занятиям	75
7.2. Содержание семинарских занятий	76
7.3. Вопросы к зачету	80
Библиографический список	82

Введение

В условиях формирования правового демократического государства процесс реализации государственных решений становится важным звеном управления общественным развитием, средством участия государственных служащих в реформировании Российского государства. Они должны ориентироваться на активную творческую деятельность в системе государственного управления, в тщательной подготовке и настойчивом выполнении всех государственных решений как эффективном инструменте воздействия на общественные процессы.

Деятельность политических институтов и органов административного управления воплощается в принятии и реализации соответствующих государственных решений: политических и административных. Анализ решений — неотъемлемый аспект теории государственного управления. По типу решений, способу их разработки, уровню участия различных субъектов, в том числе массовых, можно судить о существенных признаках общественно-политической системы.

Решения принимаются на всех уровнях системы управления: на федеральном, региональном и муниципальном. Соответственно субъектами, принимающими решения, выступают органы федеральной власти, субъектов Федерации и местного самоуправления. Проблемы решений определяются потребностями и интересами управляемых ими объектов. Несмотря на различия типов и уровней решений, им присущи некоторые общие черты, характеризующие процессы принятия и реализации. Теоретический анализ включает объяснение как общих признаков, так и особенных, связанных со спецификой условий деятельности субъектов управления.

Данное учебно-методическое пособие направлено на освоение студентами понимания сложного процесса подготовки, принятия, реализации государственных решений.

Раздел 1. Государственное решение как научное понятие

1.1. Содержание дисциплины, её задачи.

Научное изучение интересующего явления предполагает определение его понятия. В данном случае речь идет об особом типе управленческих решений, составляющих функцию государственной власти. 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. 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, регулирующие 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, микросоциальные (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 государ-

ства 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. И вообще подчеркнутое нами 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; администрирование — подсобное средство.

Говоря иными словами, - эффективность любой управленческой деятельности зависит от умения принимать обоснованные решения и это утверждение справедливо до такой степени, что управление можно рассматривать как систему принятия и реализации обязательных решений. Решения принимаются на всех этапах управленческой деятельности, начиная с постановки целей и задач, достигая, кульминационного момента при его выполнении и завершается контролем.

В конечном счете, государственное решение является важнейшим инструментом выявления и преодоления возникающих в процессе функционирования различных организаций противоречий, согласования интересов и координации деятельности работников соответствующей социальной системы. При этом определяющей является связующая роль решений в системе государственного управления.

Данная роль реализуется в следующих основных функциях:

направляющей - устанавливает цели и задачи функционирования и развития процесса управления;

обеспечивающей - указывает пути и способы наиболее эффективного (оптимального, компромиссного) использования складываю-

щихся возможностей наличных и потенциальных ресурсов развития социальной системы;

организующей - определяет расстановку сил и средств, распределение полномочий и ресурсов, структурные и кадровые изменения;

координирующей - регламентирует последовательность и порядок деятельности объекта управления или реализации решения, виды и формы взаимодействия исполнителей;

стимулирующей - устанавливает меры материального и морального поощрения руководителей и специалистов (исполнителей). Государственное решение предстает как целенаправленное воздействие, «команда» субъекта управления управляемой системе, суть которой в объективной необходимости осуществления «общих дел, вытекающих из природы всякого общества». Социальная роль решения заключается в преодолении противоречий, возникающих в соответствующей системе посредством согласования между собой деятельности индивидуальных работников.

Государственное решение в широком смысле является - инструментом реализации функций государственного управления, а в более узком - выбором альтернативы, ориентированной на цель. Сказанное не исключает того, что оно и само является функцией управления, но функцией определяющей. Здесь генеральная задача заключается в том, чтобы обеспечивать динамичное развитие управляемой системы, постоянный ее перевод из сложившегося в новое требуемое состояние посредством преодоления противоречий между изменяющимися потребностями и возможностями их удовлетворения.

В свете высказанных суждений государственное решение может быть охарактеризовано как своеобразная программа разрешения противоречий в управляемой системе в условиях большей или меньшей неопределенности ситуации.

Вместе с тем произведенные обзор и анализ дефиниций «управленческого решения» позволяют охарактеризовать его как многоаспектную категорию, в которой находит свое воплощение своеобразный синтез субъективных и объективных составляющих процесса государственного управления.

Объективную сторону государственных решений образуют следующие элементы:

миссия субъекта управления - государственной службы;

собственные потребности функционирования и развития государственной службы;

потребности общества и государства;

рамочные условия деятельности конкретного органа государственной власти (руководствующегося Конституцией РФ, законодательством, различными нормативными актами);

правовой и социальный статус государственной организации;

факторы внешней среды - экономические, политические, социальные, информационные и т.д.;

факторы внутренней среды государственной организации.

Субъективное в управленческом решении связано с человеческим фактором и включает в себя разнообразные потребности, интересы, мотивы, установки, ценностные ориентации. Человеческий фактор является важнейшим в принятии и исполнении решений.

Соотношение и взаимосвязь объективного и субъективного в государственных решениях связаны с их научной обоснованностью, использованием научных методов и технологий, с информационным обеспечением, уровнем организационной культуры.

1.2. Методы государственного управления.

Управленческий процесс осуществляется в различных формах, при помощи разнообразных методов, процедур и правил, что в совокупности составляет его технологию. Анализируя процесс исполнения решений и его этапы, мы описывали некоторые способы управляющей деятельности (организационной, контролирующей и др.) и тем самым затрагивали вопросы методов. Теперь предстоит сосредоточить внимание на теории вопроса и рассмотреть наиболее распространенные методы воздействия управляющей системы на управляемых.

Понятие метода государственного управления 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.

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

В многообразии методов управления, описанных в литературе, можно выявить их общую природу, общие элементы структуры, некоторые совпадающие тенденции развития и характерные взаимосвязи. Любой метод — это осознанный субъектом способ деятельности,

сообразующийся с закономерностями объекта, с логикой его самоорганизации и саморегуляции и ориентированный на удовлетворение потребностей и интересов управляемых. В методе аккумулировано знание об объекте, его закономерностях. В его структуре такие общие элементы, как подход, прием и операция, а также норма и средство. Термин "подход" обозначает ориентацию действия, соответствующую пониманию объекта управляющим субъектом. В характере подхода объективируется концепция (теория) метода.

Например, административно-командные методы предполагают подход к управляемому объекту как лишенному собственной активности, нуждающемуся во внешнем прямом воздействии. Сущность экономических методов иная — подход в форме косвенного влияния на признаваемые субъектом механизмы саморегуляции экономических процессов через целенаправленно создаваемую ситуацию. Приемы и операции — отдельные действия и ряд взаимосвязанных действий, образующих управленческий процесс; нормы — правила действия, закрепленные законом; средства — виды ресурса, используемого для достижения цели решения.

Методы государственных решений, составляющие их элементы, имеют свою специфику, связанную с использованием в качестве средства управляющего воздействия властных полномочий. В арсенале средств — разнообразные виды политического капитала (орудий власти), которыми располагает тот или иной государственный орган управления: материального, человеческого, информационного и др. Результаты применения методов государственного управления воплощаются в реализации функций государства, в осуществлении конкретных задач по созданию нужных обществу продукции, благ и инициированию необходимых процессов. теория фиксирует общность некоторых существенных признаков различных методов государственного управления и современного менеджмента (науки и практики управления в производственных организациях). Они так же, как и технологии менеджмента, нацелены на оптимизацию управленческого процесса, на наиболее полное выявление и использование потенциальных возможностей управляющей системы.

Эффективность методов в конечном итоге измеряется обеспечением стабильного состояния общества и устойчивостью тенденции его позитивных изменений. Конкретные показатели эффективности в основном сходны с критериями технологий социального менеджмента. Это: достаточная простота метода (механизм его действия не должен быть излишне усложнен); гибкость; способность изменяться под влиянием перемен среды и эволюционирования управляющей систе-

мы; экономичность — в смысле реализации принципа экономии, энтропии и рационального использования ресурсов; возможность понимания участниками управленческого процесса назначения метода, его направленности; доходчивость технологии применения.

Теория выявляет общую тенденцию методов адекватного выражения требований объективных законов и принципов управления, а также повышения уровня рациональности управленческой деятельности. Скажем, метод планирования в современных системах имеет качественно иную направленность и содержание, чем это было в системе государственного социализма. В последней планирование являлось основной директивной формой управления прямого действия. В современных же системах — это одна из форм целеполагания. Планирование в данном случае — не командная модель действия по реализации решения, а ориентир движения к конечной цели, причем корректируемый по мере обновления используемой информации. Таков, в частности, метод индикативного планирования. Существенно важно отметить еще одну черту методов государственного управления — их взаимосвязь, равно как и функций. Ни один метод не приводит к желаемым результатам вне взаимодействия с другими. Комплексный характер использования набора методов при решении конкретных проблем — одно из правил системного подхода.

Методы управления, 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), а к “балансу разнообразий” своего объекта.

Метод тем эффективней, чем в большей мере его применение обеспечивает согласованность целенаправленной, регулирующей деятельности субъекта с механизмом самоорганизации общественной системы. 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 ме-

тодов в данной области управления определяется целью и идеологией системы государственного управления.

Зависимость методов, да и организационных форм государственного управления 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. Они остаются одними и теми же на протяжении ряда лет, обретая, кроме прочего, еще и силу привычки, инертность традиции, тогда как содержание экономической, социально-политической и других деятельностей непрерывно изменяется, становится иной и окружающая среда. В результате всякая организационная форма и методы управления могут со временем превратиться из инструментов рационального регулирования, поддержания состояния стабильности общества и его возможного развития в фактор дестабилизации и разрушения. Назревшей потребности адаптации управляющей системы к изменившимся условиям среды и объекта управления могут противостоять в таких случаях сложившиеся структуры управления, комплекс практикуемых методов управления, некоторые нормы и даже принципы, регулирующие управленческую деятельность, стиль мышления кадров, и т.д. Существующие формы и методы управления изменяются тогда, когда они в основном исчерпывают себя и складываются объективные условия для возникновения новых структур и методов. Противоречий между отжившими формами и методами управления и изменившимися объективными условиями и потребностями государства невозможно избежать; их важно не просмотреть, не допустить до развития в конфликт между управляющей системой и управляемым объектом.

Самоуспокоенность кадров, “барьер идиллий” зачастую оказываются непреодолимыми, что приводит в конечном счете к краху системы. Это произошло с советской системой государственного управления экономикой. Не менее разрушительна и другая крайность, когда выявившееся противоречие между исчерпавшей себя управляющей системой и потребностями общества объясняют как следствие изначальной порочности системы и стремятся разрушить ее до основания, смести с лица общества все ее элементы, не исключая те, потенциал которых послужил бы становлению новой системы.

Так поступили радикальные реформаторы-либералы, пришедшие к власти в нашей стране в августе 1991 г. И только неутешительные результаты проводимых реформ заставили здравомыслящих политиков и управленцев начать критический пересмотр своих позиций. Изложенные теоретические соображения по проблеме позволяют сделать вывод о том, что методы государственного управления и связанные с ними организационные формы достаточно чувствительны к изменениям управляемого объекта и окружающей среды. Они ранее других элементов системы, скажем, функций или взаимосвязей между управляющими субъектами, реагируют на новые цели и стратегии. Вот почему подход к проблеме методов будет корректным при условии, если он исключает представление о некоем постоянном комплексе методов и технологии их реализации, якобы присущих действию системы в любых ситуациях и на любых этапах модернизации общества.

Способы воздействия на управляемых многообразны: а) прямое (непосредственное) воздействие основанное как на авторитете субъекта власти, так и на внешнем принуждении; б) воздействие через мотивы и потребности — стимулирование желаемого поведения и деятельности; в) через систему ценностей — информацию, воспитание, обучение; г) через окружающую социальную среду — изменение условий труда, статуса организации; изменение организации кооперирования деятельности людей. Каждый из них осуществляется своими средствами. Отсюда и группировка методов управления. В зависимости от средств управляющего 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. По результатам воздействия: революционные и реформаторские, инновационные и консерваторские.

Рассмотрим первую группу методов — общих для всей системы органов управления. Административно правовые методы опираются на иерархическую структуру управляющего государственного субъекта. Суть их — воздействие на управляемых по типу — “приказ — исполнение”. Отношение прямого подчинения управляемого управляющему обеспечивается системой законодательства, реализацией властных полномочий “по вертикали”, применением запретительных санкций, вплоть до правового принуждения.

Инструментарий административно - правовых методов: закон, подзаконные акты, директива, приказ, распоряжение, регламент, ин-

структура и другие элементы властеотношений. Субъект — носитель административной власти. Административно - государственное управление базируется на административно-правовых методах. Примером реализации административно - правового метода может служить любое постановление или распоряжение органа исполнительной власти, содержащее обязательные предписания нижестоящим органам осуществлять определенные мероприятия по управлению предметами, относящимися к их ведению.

Административно-правовые методы характерны для бюрократической модели управленческой организации. Ее отличают: жесткая централизация власти (в форме единоначалия); формализация правил поведения членов организации и стандартизация задач; неприкосновенность организационной иерархии (каждая нижестоящая ступень находится под прямым контролем вышестоящей; каждый член организации имеет узкий строго установленный круг прав, обязанностей и компетенции и т.д.). Такая модель, по словам американских политологов, эффективна при стабильной среде и невысоком уровне используемых технологий. Она неизбежно столкнется с трудностями по мере нарастания неопределенности управленческой ситуации и усложнения задач, решаемых организацией. Использование норм права в управлении необязательно связано с воздействием на управляемых по типу: “приказ — исполнение”. Право служит также инструментом опосредованного регулирования деятельности — социальной, экономической или какой-либо другой. В этом случае мы имеем метод нормативно-правового регулирования, производный от административно - правового.

В ситуации кризиса и необходимости достижения экономической стабилизации государство в совокупности методов регулирования экономического процесса может пойти на применение административно-правовых мер воздействия, “но в разумной пропорции”. Администрирование же в качестве исключительного средства воздействия на экономику недопустимо. Организационные методы основаны на правовых нормах и специфической власти организации как системы. Это — управление при помощи создания организаций или совершенствования существующих для решения определенных задач.

Всякий организационный процесс представляет собою форму конкретного управленческого процесса. Функции управления реализуются тем продуктивнее, чем адекватнее целям управления его организации. Согласование функций, оптимизация их осуществления, предупреждение или преодоление дисфункций, гармонизация структур, активизация участников управляющей системы — все это в зна-

чительной мере обеспечивается качественной организацией. Ведь организация есть такая система взаимосвязей между участниками, в которой поведение каждого определяется ее правилами (“организационный императив”). Изменение организации (развитие или деградация) влечет за собой изменение связей и отношений между составляющими ее участниками. Организационные методы затрагивают все этапы управления. Вот некоторый набор типичных организационных действий: распределение ролей между участниками управленческих отношений или внесение корректив в существующую схему ролевых статусов; перераспределение полномочий, обязанностей и ответственности, проверка исполнения; разработка и внедрение инструментария осуществления организационно-управленческой власти: регламентов, инструкций, методических рекомендаций и кадровые перемещения с целью замены менее подготовленных лиц более подготовленными с точки зрения соответствия их задачам, стоящим перед организацией; совершенствование системы внутренней коммуникации и др.

Организационные мероприятия проводятся путем прямого и косвенного воздействия на управляющих и на управляемых. Используются правовые нормы и средства общественного воздействия, принуждение и убеждение, авторитет руководителя и влияние общественного мнения. Организационные мероприятия в сочетании с административными средствами воздействия (приказ, распоряжение и пр.) образуют административно-организационные методы. Политические методы управления (руководства) — это способы прямого или косвенного (в большинстве своем) воздействия на поведение и деятельность управляемых при помощи политических средств. В первую очередь речь идет о государственной политике, разрабатываемой и проводимой правящей властью.

Экономическая, социальная, национальная и другие стратегии — важнейшие направляющие факторы воздействия государства на общество и на саму систему управления. Публичная (открытая) политика — организующая и мобилизующая сила. Ее воздействие на управляемые массы и общественные процессы — это влияние общих интересов, концентрированным выражением которых политика является.

Политические методы — составная часть демократических технологий управления. Последние слагаются из всего комплекса демократических форм, норм и процедур политических действий и отношений, сложившихся в практике демократических государств. На высшем уровне организации власти ведущее место занимают технологии парламентаризма — нормативно закрепленные формы, способы, средства и процедуры коллективного обсуждения и принятия законо-

дательных актов. Парламентские дебаты, деятельность оппозиции, лоббирование групп и интересов в парламенте, практика депутатских запросов правительству, парламентские слушания — вот лишь некоторые наиболее действенные формы политического процесса. Стержневой технологией демократии являются публичное обсуждение проектов решений (резолуций, законов и пр.), а также различные виды выборов как формы выражения воли большинства. Референдумы, переговорный процесс, дискуссии “за круглым столом” — методы, широко используемые правящим субъектом для разрешения острых политических, экономических, социальных и других проблем общенационального значения.

В общественную жизнь нашей страны в последние годы вошли такие частные технологии реализации политических методов, как политическая реклама, теледебаты по актуальным проблемам, паблик рилейшнз (англ. public relations — отношение с публикой) — деятельность государственных и иных организаций, обеспечивающих взаимопонимание и сотрудничество этих организаций с общественностью. 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.

Экономические методы обычно рассматривают в соотношении с административно-правовыми, когда речь идет о проблемах государственного регулирования экономики.

Выдвижение экономических методов на первый план в условиях становления рыночной экономики не означает, что административно-правовые методы управления в этой сфере вообще должны быть устранены, как полагают либералы. В кризисных ситуациях без использования административно-правовых методов не обойтись. В государственном секторе экономики они будут присутствовать постоянно; однако приоритетными в экономической сфере жизни являются экономические методы. Основное отличие этих методов от административно-правовых, политических и прочих заключается в воздействии материальными, главным образом финансовыми средствами на интересы управляемых. Экономический фактор не есть орудие прямого

насилия; он вынуждает управляемых поступать в соответствии с материальными потребностями, со стремлением обладать средствами для их удовлетворения или накапливать таковые.

Экономические методы — это формы и средства воздействия на социально-экономические условия жизни людей, коллективов, социальных общностей, организаций. Распределение и перераспределение материально-финансовых ресурсов государственными органами, регулирование финансовых потоков в стране, разработка и реализация бюджетов — главные инструменты управления экономическими методами. А применительно к человеку — это механизмы материального стимулирования труда и предпринимательства. Важнейший стимул — прибыль; власть богатства, денег.

Социальные методы, как и экономические, используются управляющим субъектом в целях мотивации активности управляемых путем изменения социальной среды обитания и удовлетворения жизненных потребностей и интересов. Сущность социальных методов заключается в воздействии на факторы, мотивирующие движущие силы социальной активности людей, на факторы, блокирующие их влияние, на факторы, вызывающие удовлетворенность человека условиями своей жизни и результатами конкретной деятельности, и те, что обуславливают неудовлетворенность, стимулируют социальную пассивность или даже отчужденность от общественных дел.

Арсенал социальных средств управляющего воздействия на управляемых обширен. Он включает как технологии формирования разумных, соответствующих ценностям системы потребностей, так и средства социального контроля, стимулы, мотивирующие как индивидуальную активность (различного рода социальные оценки и вознаграждения), так и массовую. В числе государственных технологий разработка и осуществление общегосударственных социальных стандартов социальных благ и услуг; законодательное закрепление и реализация прожиточного минимума населения и регулирование на его основе систем оплаты труда и пенсионного обеспечения старших поколений; сочетание в социальной политике государственных форм обеспечения населения и услуг частного сектора, государственной поддержки с рыночными механизмами ее реализации.

Идеологические методы государственного управления — 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 государст-

венная 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. Так, американскую демократию и все важнейшие документы государства пронизывают три идеологических принципа: равенство людей (все созданы равными); свобода их самовыражения; признание способности каждого и общества в целом к совершенствованию. Эти принципы составляют суть американских либеральных индивидуалистических ценностей, образующих так называемую американскую веру. В отличие от европейских стран, как отмечают социологи США, в этой стране был и есть широкий консенсус по основным политическим ценностям и убеждениям.

В европейских странах, пишет политолог Я. Зиновьев, естественным путем сложился идеологический механизм как составной элемент формирования культуры, образования и воспитания, средства массовой информации и государственных учреждений. Эти функции выполняют школы, университеты, газеты, кино, реклама, партии и др. Подобно экономике, в идеологической сфере существует и функционирует “рынок идей”; есть их производители и потребители. Никто принудительно не вдалбливает в головы людей идеологию. Гораздо эффективней действует другой метод: дать людям идеологическую свободу, создать иллюзию идеологического поля и даже идеологического хаоса. Но при этом неустанно вносить в такой идеологический хаос банальные идеи, отвечающие потребностям “деидеологизированных граждан”.

Идеологическая свобода в условиях западного идеологического поля есть гораздо более сильное средство идеологического воздействия на граждан, чем идеологическое принуждение. Идеологический хаос и ценностный духовный вакуум, наступившие в России, убеждают в несостоятельности адептов деидеологизации общества.

Действительно, бесплодно намерение решить важнейшую задачу формирования новой идеологии усилиями узкого круга политических чиновников. Идеология — сердцевина государственного и народного духа, и рождается она не на загородных правительственных дачах, не в заказных газетных дискуссиях, а в гуще общественного исторического творчества как синтез духовных традиций и инновационных идей интеллектуальных кругов общества. Идеологические методы заменяют технологию административного командования и правового принуждения. Их действие ориентировано на активизацию общест-

венной сознательности людей и подчинено формированию системы мотиваций, соответствующей целям государственной политики.

Практические формы реализации идеологических методов разнообразны, главное же — пропаганда общественно значимых идей и духовных ценностей всеми возможными современными средствами, через деятельность всех институтов обучения и воспитания и, конечно же, средств массовой информации. Элементы идеологических технологий: концепции, идеологические установки, призывы, лозунги, государственные символы, политически и идеологически ориентированная терминология. Способ воздействия — убеждение людей, манипулирование массовым сознанием и поведением. В настоящее время начинают доминировать агрессивные технологии идеологического принуждения, духовного насилия над личностью. Борьба идеологий приобретает острейшие формы и провоцирует политическое противостояние, доходящее до насильственных конфликтов.

Цивилизованные правила государственного управления, разумеется, исключают подобные последствия применения идеологических методов. Информационные методы — совокупность информационных технологий воздействия на объект управления. Средство воздействия — различные виды информации: служебной, научной, пропагандистской и пр. Основное орудие информационных технологий — современная индустрия массовой информации. Информация как элемент управленческого воздействия пронизывает все способы управления, и поэтому рассматриваемые методы реализуются в составе всех других методов. Самостоятельно действующими они являются в политике и специализированных отраслях духовной жизни: в науке, идеологии, телерадиовещании, печати и др. Информационные технологии нацелены как на косвенное, так и на прямое влияние на управляемых. Они формируют соответствующие алгоритмы действий, ориентации и установки, убеждения и культурные (или контркультурные) образцы, способствуют интеграционным или дезинтеграционным процессам. Информационная деятельность превратилась в специализированную функцию системы и составляет неотъемлемый элемент любого вида управленческой деятельности и отношений — коммуникативные взаимосвязи. Для нормального функционирования властей в условиях, когда возникла “система вездесущих средств массовой информации”, пишет французский политический деятель М. Рокар, нужно сделать их “составной частью управления”.

Огромная роль СМИ в жизни государства и общества побудила органы власти к созданию законодательной базы их функционирования. Социально-психологические методы важны потому, что резуль-

таты работы управляющей системы во многом (а иногда в решающей степени) зависят от такого фактора, как социально-психологическая атмосфера, общественные настроения. Внешние условия жизнедеятельности человека регулируются административно-правовыми, экономическими и другими методами. Социально-психологическое же состояние людей не поддается непосредственному воздействию этих факторов.

Социально - психологические методы — это комплекс приемов и средств целенаправленного формирования умонастроений, общественных чувств, психологических состояний, общественного спокойствия или напряженности, массового оптимизма или пессимизма, общественной активности или нигилизма, социальных ожиданий, предпочтений, ориентаций и т.д. В системе государственного управления нет специальных институтов, которые бы занимались исключительно вопросами формирования социально-психологической атмосферы в обществе. Эта работа ведется в первую очередь средствами массовой информации, идеологическими организациями, учреждениями литературы и искусства, а также церковью.

Государство не может навязывать принудительно тот или иной социально-психологический проект. Ориентиром для деятельности данных организаций служит государственная политика, ее сущность и направленность. Социально-психологические технологии используются в манипуляционных методах. Манипуляция — система приемов социально-психологического воздействия на массы с целью изменения их взглядов и поведения в желаемом для манипулирующего субъекта направлении.

Манипулирование осуществляется главным образом с помощью средств массовой информации. Приемы манипуляции разнообразны: сознательная неадекватная актуализация событий, идей, мнений, обычаев, стереотипов поведения; искаженное освещение исторического прошлого и явлений современности; односторонний подбор фактов и аргументов и т.д. Широко используются языковые средства, например, манипуляция терминами, технология подачи информации (акценты, иллюстрации, сюжеты и пр.). В реальном процессе функционирования системы государственного управления 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 преимуще-

ственно 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. Диктаторский режим, управляя обществом административно-принудительными методами, широко использует идеологические и социально-психологические средства воздействия на подданных. Противоположный ему демократический режим, отвергая насилие над человеком, не обходится без применения легитимного принуждения.

Раздел 2. Приоритетность политического выбора.

2.1. Выбор целей – определяющее звено процесса принятия решений.

Управленческие решения (политические или административные) по сути своей сводятся к действиям по осуществлению избранных целей. Выбор целей — отправной пункт в разработке и принятии любого решения.

Цель — элемент мыслительной деятельности управляющего субъекта; внутренний побуждающий мотив действия. Будучи идеальным образом желаемого результата управляющего воздействия государственного субъекта на объект (общество, отдельные социальные группы, индивиды), цель формируется под влиянием господствующих ценностей, выражает определенный замысел, идею, аккумулирует известные знания об управляемой системе и данные опыта управления. Цели разнообразных текущих решений исполнительных органов мотивируются установками вышестоящих организаций, здравым смыслом управляющих и повседневными потребностями людей.

Субъект государственного управления имеет дело с объектом, характеризующимся безграничным диапазоном разнообразия. Искусство управления и состоит в том, чтобы реализовать принцип необходимого разнообразия, найти, как отмечалось, баланс разнообразий субъекта и объекта (общества). Эта задача решается при выборе целей. Множество проблем, с которыми сталкивается управляющий орган, обуславливает многоцелевой характер государственных решений, что требует распределения целей по значимости и по времени реализации. Отсюда задача построения иерархии целей. Точнее говоря, — “ветви” целей, ибо решение может быть подчинено реализации одновременно двух и более равнозначных целей.

Управленческие цели классифицируются по многим основаниям: по уровню на шкале общественно-политических ценностей — высшие цели и цели обыденной практики; по степени общности — общенародные (общегосударственные), национальные, классовые, групповые (корпоративные), коллективные, индивидуальные; по значимости сфер жизнедеятельности общества — экономические, социальные, политические, культурологические, конфессиональные; по временным параметрам — долгосрочные, среднесрочные, краткосрочные, текущие; по актуальности — требующие безотлагательного осуществления, независимо от ситуации и актуализированные сло-

жившейся ситуацией; по достижимости — реально достижимые и возможно (теоретически) выполнимые и т.д. Ранжирование целей — неотъемлемый, существенный аспект разработки решений.

Типология целей предопределяет различие видов решений. Обще-народные, общегосударственные, долгосрочные цели реализуются в политических решениях руководящих органов государства, в форме общих политических стратегий. Экономические, социальные и др. цели, связанные с функционированием и развитием отдельных сфер деятельности общества, составляют рациональную основу соответствующих политик. Краткосрочные, текущие цели претворяются в административных, оперативно-тактических решениях. Проблемы и цели регионального и местного масштабов получают отражение в решениях органов власти и управления соответствующих уровней.

Основу государственного управления составляет государственная политика. Политическое руководство — высший уровень (по значимости) управления. Поэтому сердцевину государственного решения в его обобщенном, типологическом понимании образует выбор политического курса — государственной стратегии.

Политический выбор — это определение общих долговременных целей, основных задач деятельности государства на данном историческом этапе его существования и развития.

Из многих общих целей прежде всего выделяются высшие для государства, по сути безальтернативные: а) установление и поддержание определенного типа политической системы и соответствующего ей политического режима; б) сохранение единства общества как основы существования данного государства; в) формирование и реализация общих ценностей и удовлетворение общих интересов населения; г) обеспечение безопасности государства и общества; д) обеспечение взаимосвязей с внешним миром, с другими государственными образованиями. Эти цели, выражающие главные функции государства, образуют ядро общей государственной политики как основы управления обществом. Все другие цели и стратегии так или иначе, прямо или косвенно, определяются ими, выступающими в качестве базовых по отношению к системе государственного управления в целом.

За пределами базовых целей-ценностей, т.е. тех, реализация которых составляет объективное условие существования государства, открывается поле многообразия выборов для целенаправленной деятельности его органов и институтов. Управляющая и управляемая системы (государство и общество) образуются из многих подсистем,

имеющих свои интересы и цели, которые они стремятся осуществить. Как система, так и подсистемы претерпевают изменения в силу внутренних причин и под воздействием внешней среды — международных, геополитических и природных условий. Социуму свойственны противоречивые тенденции перемен, конфликтность общественно-исторических процессов. В каждой ситуации общество как объект управления многопроблемно. Да и государство тоже. Данное состояние того и другого объективно включает в себе набор возможных перспектив преобразований, альтернативных вариантов государственного и общественного строительства.

Субъект государственного руководства сталкивается также с естественной для общества конфликтностью социальных потребностей, общественных интересов и ценностей. Из многих групп конкурирующих интересов ему приходится выделять наиболее общие и жизненно важные для всех социальных слоев населения, для социальной системы в целом.

Руководящий субъект действует не в вакууме, а на рынке альтернативных политических идей и ценностей, носителями которых выступают конкурирующие с ним политические силы. Здесь предложение, как правило, превышает спрос. Потребитель — общество, социальные группы, граждане — воспринимает только то предложение, которое в большей мере отвечает его интересам и целям. На эти запросы и ориентируется управляющий субъект.

Политический выбор — не одноразовый акт, а процесс борьбы одних политических сил с другими за признание интересов представляемых ими групп в качестве общих, доминирующих, а целей, идей и ценностей — приоритетных. Выбор целей при принятии государственного решения, в частности политического, мотивируется в первую очередь интересами влиятельных (доминирующих) общественных групп или большинства общества. Проблемы, служащие непосредственным толчком к принятию решения, всегда выступают формой выражения противоречия между общественными потребностями и интересами, с одной стороны, и наличными условиями, в частности ресурсами, необходимыми для их удовлетворения, с другой. Цели же — это форма осознания управляющим субъектом социально значимых актуальных проблем.

Фактор интересов в политическом выборе играет определяющую роль, что объясняется природой этого социального явления. По своей сущности, интересы есть осмысленные и ценностно-

интерпретированные субъектом его объективные потребности. Они причина любой формы активности людей и выражаются в целях, мотивах, ориентациях, ожиданиях и других явлениях. Интересы, осознанные и признанные социальными общностями и государством, составляют группы общественно-классовых, национальных, государственных. Последние служат сплочению общества, сохранению целостности и стабильности государства, выступают постоянной движущей силой общественных изменений.

Трактовка интересов в теории социального управления неоднозначна. Во-первых, в плане признания или отрицания реальности общих (национальных, государственных) интересов. Некоторые зарубежные и отечественные ученые отрицают существование общих, в том числе национальных, интересов. А если и допускают реальность таковых, то считают их “минимальными”, не являющимися решающими при определении государственной политики. Так рассуждает, в частности, американский социолог Ф. Фукуяма.

Во-вторых, высказывается точка зрения, согласно которой “исходным, первичным” политическим выбором, определяющим действия органов государственной власти, “является выбор индивида”, а интересы избирателей, партий и т.д. вторичны.

Принцип приоритета общих интересов над индивидуальными относится к управлению экономикой. Его следует использовать и при разработке политического решения, ибо государство — тоже организация, хотя и особого рода; это система организаций, создаваемых для защиты и осуществления прежде всего общих интересов. Что касается личных интересов, то они могут быть реализованы лишь на основе осуществления общих. Нетрудно, к примеру, понять, что законные требования работников бюджетной сферы и пенсионеров России будут систематически удовлетворяться только при наличии у государства и у субъектов Федерации соответствующих средств. А для этого нужно развивать реальный сектор экономики, улучшать систему налогообложения и ее действенность и т.д., словом, все то, что составляет в настоящее время содержание приоритетного государственного интереса. Тем не менее личный интерес не есть нечто второстепенное по сравнению с общегосударственным, равно как не является самодостаточным.

Общие интересы могут трактоваться превратно. Более того, за общие интересы нередко выдаются узкоклассовые, корпоративные, ведомственные или интересы бюрократического аппарата.

В третьих, признав общие интересы фактором, определяющим политический выбор, нужно выяснить их состав, обосновать жизненную важность тех или иных видов интересов: экономических, политических, социальных и др. Решение данного вопроса — главная предпосылка выбора целей политической стратегии.

Таким образом, выбор политических целей как первоначального определяющего этапа разработки стратегии обусловливается многими переменными. Обоснованность политического выбора в решающей степени зависит от того, насколько учтены факторы, действующие на управляющую систему. Выбор рационален, цель разумна, если: а) выражает интересы большинства населения и соответствует базовым ценностям данного общества (страны); б) выбор осуществлен на основе научного анализа и оценки особенностей конкретных условий и адекватной оценки влияния временного фактора (своевременности решения); в) выбор сделан с учетом уровня развития управляющей и управляемой систем (государства и общества или его части), а также ресурсного потенциала, необходимого для достижения стратегических целей и решения стратегических задач; г) выбор мотивирован положительным долгосрочным прогнозом; д) выбор принят (с ним согласны) основными социальными группами, ведущими политическими силами. Перечисленные требования, укладываемые в демократические принципы формирования государственной политики, блокируют возможное доминирующее влияние на политический выбор индивидуальных субъективных качества лидеров — высших руководителей: властолюбия, предрасположенностей, темперамента, воли, моральных качеств и т.п. Исключить вообще влияние на процесс выбора этих явлений невозможно, но вполне реально его минимизировать и тем самым ограничить роль случайности при принятии решений, имеющих значение для судеб народа. Вполне естественно поэтому высокие требования, предъявляемые государством к своим лидерам.

Цели лишь в общих чертах обозначают направления процесса действия государственного субъекта (органов власти и управления) и абстрактно возможные средства для их осуществления. Последующий этап — это формулирование общегосударственной долгосрочной стратегии. Цели конкретизируются в совокупности задач, планируемых к последовательному решению; обрисовываются общие контуры и стадии предполагаемых изменений общественной системы и ее отдельных, частей; характеризуются главные средства, методы и

социальные агенты деятельности для достижения избранных целей. Основополагающая идея стратегии, ведущий замысел — ее концепция. Последняя определяет приоритетную цель государственной политики, ее направления и комплекс задач, решаемых в рамках этих направлений.

Первостепенное значение для выработки концепции государственной политики и в целом стратегии имеют научно обоснованное определение особенностей исторического периода развития страны, учет условий, в которых действует руководящий субъект. Опыт подтверждает истинность высказывания В. Ленина о том, что вся трудность и искусство политики состоят в учете своеобразия задач каждого из периодов общественного развития, особенностей условий и деятельности правящего субъекта. Ничего другого, кроме провалов в политике, не сулит игнорирование специфики модернизации нашего общества, состоящей, в частности, в ошибочном определении нулевых стартовых рубежей преобразований, отбросившем достижения страны в советский период. Придется вновь ставить и решать те задачи, которые уже были решены ранее, восстанавливать разрушенные универсальные связи и структуры во многих сферах жизни, в том числе в политической, в общественных отношениях.

На основе общего стратегического направления разрабатываются стратегии и программы экономического и социального развития, формулируются политики в других областях общественной жизни.

Раздел 3. Стиль государственного управления.

3.1 Выбор средств, соответствующих целям – составная часть разработки решения.

Анализ средств и методов принятия и исполнения государственных решений был бы неполным, если не рассмотреть вопрос о стиле управления. Понятие стиля достаточно широко используется при исследовании управленческого процесса в литературе как по социальному менеджменту, так и по государственному управлению. Правда, взгляды по этому вопросу высказываются разные, что вполне естественно, поскольку речь идет о различных научных дисциплинах. Тем не менее характер постановки проблемы однозначен: она вытекает из логики анализа процесса выбора. Но теперь уже речь идет о выборе не целей и стратегии, а разнообразных индивидуализированных вариантов поведения и приемов действий и взаимодействий управляющих и управляемых на протяжении всего процесса принятия и исполнения решений.

Понятие стиля управления обозначает совокупность объединенных общей идеей специфических средств и приемов технологии управления, типичных для данного субъекта. Это понятие характеризует особенность способов управленческого действия, используемых конкретными субъектами, отражает гамму субъективированных технологий принятия и реализации решений. Стиль управления не следует сводить только к каким-либо отдельным методам или приемам, стереотипам или оригинальным подходам, а также индивидуальным характеристикам взаимоотношений руководителей с подчиненными. В нем переплавлены, синтезированы элементы различных методов и технологий, правила поведения, коллективные и индивидуальные социокультурные позиции и установки.

Стиль — это единое образование, сформировавшееся главным образом целенаправленно на основе определенной идеи — концепции государственного управления и, конечно же, — практического опыта. В научной литературе описаны различные виды управленческих стилей. В контексте нашего исследования важно прежде всего отметить существование стилей коллективного управления — государственного органа, организации и субъекта индивидуального — конкретного руководителя, должностного лица. Присущие им общие признаки конкретизируются и дополняются индивидуальными, обусловленными

ми как спецификой профессиональной деятельности, так и личностными качествами. Концепция, принципы системы определяют общие признаки стиля государственного управления — то особенное многообразие способов и приемов принятия и исполнения решений, которое демонстрирует коллективный управляющий субъект (государственные органы всех уровней). Например, ориентации на определенные методы как приоритетные для субъекта; предпочтения тем или иным мотивирующим стимулам активности (материальным либо социальным), склонности к определенным видам технологий принятия решений (инновационным или рутинным) и т.д.

Индивидуальные субъекты вносят свой вклад в гамму многообразия управленческого поведения и действий, придавая официальному стилю коллективного государственного органа личностно-индивидуальный, неформальный характер. Если стиль коллективного субъекта воплощает собою общегосударственные ценностные установки, общую идеологию управления, то в стиле индивидуальных управляющих субъектов реализуются личностные ценности и представления, в которых отражаются общие.

Отражаются, кстати сказать, не всегда адекватно, вследствие чего индивидуальные стили могут существенно отличаться от общего. Известно, что индивидуальный субъект осуществляет свои руководящие функции, реализуя как формальные должностные полномочия, так и влияние, источником которого является его личный авторитет. На пересечении этих двух видов властных воздействий полномочий рождается стиль руководителя. В нем аккумулируются профессионализм и опыт руководителя, его понимание стратегии управления и способность к самостоятельному решению задач, умение работать с людьми и быть не только администратором, но и лидером.

Стиль деятельности коллективного государственного субъекта управления определяет основные черты стиля индивидуального субъекта. Тем не менее нельзя недооценивать влияния последнего. Больше того, в системе государственного управления может при определенных условиях приобретать решающее значение стиль лидера — субъекта высшей власти. Стиль вождя в авторитарном государстве становится образцом для деятельности всей государственной системы управления. Стиль авторитарного, признанного данным сообществом, политического лидера, как правило, превращается в критерий оценки качества руководителей всех уровней и рангов.

Так же, как нет извечных систем государственного управления,

принципов и целей, так не может быть и каких-то универсальных стилей управления. И хотя стили — явление достаточно стабильное, сродни, скажем, характеру человека, тем не менее они реактивны. На изменение стилей государственного управления влияют многие факторы. Отметим два из них, наиболее значимых. Первое — концепции государственной политики, стратегические цели и принципы системы государственного управления. Второе — конкретные условия государственного управления, складывающиеся на том или ином этапе развития политической системы, а также управленческие ситуации, в которых функционируют конкретные управляющие субъекты.

Концептуально-стратегические факторы обуславливают разделение стилей государственного управления на два типа: авторитарный и демократический. Они порождаются соответствующими политическими режимами. Переходное состояние систем власти и управления обуславливает разновидности смешанных авторитарно-демократических стилей. Какие именно, — это уже зависит от конкретных условий функционирования управляющей системы и конкретных управленческих ситуаций, складывающихся на ее различных иерархических уровнях. Авторитарный стиль характеризуется жесткой централизацией решений и их безальтернативностью. Всевластие высшего управляющего центра (в лице одного правителя или узкой группы правящей элиты) и безвластие нижестоящих органов управления исключает участие последних (не говоря уже об управляемых) в выборе целей, путей и средств их осуществления. Высшая руководящая власть всегда права; она никогда не ошибается; только главе государственной иерархии принадлежит право на принятие решений. Таков стереотип авторитаризма.

Соответствующим образом ведут себя подчиненные субъекты, возглавляющие подведомственные им организации. Будучи бесправными по отношению к высшему управителю, они делают таковыми же по отношению к себе членов организации. Единственная вертикаль власти и управления — сверху вниз — сводит к минимуму самоорганизацию управляемых. Безусловная централизация решений обеспечивается соответствующим однонаправленным (сверху вниз) контролем исполнения, причем контролем главным образом за процессом действий, а не за результатом. Отсюда более высокая мотивация выполняемой деятельности и менее — производительности, эффективности.

Авторитарный стиль управления базируется на самом широком

применении административно-командных методов, представляющих деформацию административно-правовых. Правовая основа (закон) управляющего воздействия подменяется целесообразностью либо вообще немотивированной волей начальника. Право субъективистски интерпретируется как воля господствующего класса, возведенная в закон. В свою очередь за последнюю выдается воля правящей олигархии. Харизма вождя (лидера), вера в его мудрость и справедливость — основа легитимности системы управления. Административно-командные методы смягчаются, а точнее, дополняются комплексным применением политико-идеологических и манипуляционных методов. Политизация и идеологизация управленческого процесса — существенная черта авторитарного стиля. Она обусловлена самой концепцией режима: человек — не цель, а средство достижения цели господствующих классовых сил. Жесткая централизация решений и всесилие правящих верхов существует благодаря монополии на информацию. Строгая регламентация информационных потоков, однонаправленность их сверху вниз, ограниченность информации текущими задачами исполнительской деятельности аппаратов управления — эти приемы также в арсенале стиля авторитарного субъекта государственного управления.

Наконец, авторитарный стиль отличается такой совокупностью средств и приемов, таких мотиваций управленческих действий и отношений, которые постоянно порождают конфликты между властью и обществом и блокируют общественное согласие. Цели государственного управления навязываются обществу; они не отражают запросы масс. Авторитарный стиль деятельности государственных органов (коллективного субъекта) олицетворяется в поведении индивидуальных субъектов, хотя прямой причинно-следственной связи здесь нет.

В поле авторитарного управления могут формироваться и жить островки демократического. Чем дальше от центра, тем чаще они встречаются. На низшем уровне управления авторитарные тиски государственного субъекта сжимают рамки поведения индивидуальных субъектов намного меньше. Его стиль поведения больше зависит от конкретной управленческой ситуации и личностных качеств. Например, в условиях авторитарного режима в советское время на уровне местного управления административно-командный стиль сосуществовал с демократическими методами; руководители авторитарного типа уживались с формальными и неформальными лидерами демократического характера.

Демократический стиль государственного управления противоположен авторитарному. Альтернативный выбор целей, осуществляемый коллегией, коллективное обсуждение проектов и принятие решений под руководством высшего должностного лица и под его персональную ответственность — важнейшая черта демократического стиля. Другие существенные признаки стиля: централизация решений, закономерная в системе государственного управления, сочетается с децентрализацией и ограничивается ею; смещение процесса принятия решений из центра на нижестоящие уровни, где субъекты обладают информацией для адекватной подготовки решений и где возникает ситуация, требующая принятия решений.

Демократический стиль характеризуется двусторонними потоками информации, причем полной, а не дозированной по воле начальства, как главного условия децентрализации решений, а также двунаправленным контролем исполнения — сверху вниз и снизу вверх. Контролирующая деятельность ориентирована главным образом на результат, хотя не остается вне его и процесс действий. Демократический стиль предполагает комплексное применение различных методов управления и стимулов активизации: административно-правовых, экономических, социальных, информационных, материальных и нематериальных и других — в рамках единого правового поля, т.е. в строгом соответствии с законом.

Концептуальная идея демократического стиля: человек-цель, определяющая (но не оправдывающая) средства ее реализации. Основная мотивация решений — интересы, ценности и цели общества, человека. Демократический способ принятия и исполнения решений обеспечивает институционализацию конфликтов, их регулирование и разрешение, а следовательно, стимулирует общественное согласие, а не конфронтацию.

Существенная особенность демократического стиля заключается в его ориентации на реализацию необходимого разнообразия общественных процессов, на блокирование принудительной унификации потребностей и интересов людей, противоестественной для общества. Сочетание государственного управления с самоорганизацией управляемых — принцип демократического стиля.

Обозначенные нами общие черты демократического стиля государственного управления модифицируются и обогащаются индивидуально-личностными приемами поведения и деятельности отдельных руководителей. Акцентирование свободы выбора и разнообразия

поведения управляемых дает “мягкую” модель индивидуального демократического стиля — либеральный стиль. Не вдаваясь в вопрос о либеральном стиле, отметим лишь негативные аспекты, проявившиеся в российской государственной жизни. Его характеристики — “нейтральный”, “попустительский” — приобрели реальные очертания в комплексе разрушительных для системы государственного управления явлений.

Либеральное поведение органов управления сегодня ассоциируется с правовым нигилизмом и с позицией невмешательства государства в жизненно важные для общества социально-экономические и социокультурные процессы, с официальной установкой на социально-неограниченную свободу индивида, а по сути — на анархистское общественное поведение. Либеральный стиль в государственном управлении в интерпретации российских либералов равнозначен концепции стихии.

Проявляется диалектика взаимопревращения противоположностей: господство в прошлом авторитарного стиля сменяется внедрением стиля попустительского. Нынешняя действительность российской государственной жизни подтверждает положение науки об относительности разграничения стилей управления и реальности смешанных стилей. Таким является бюрократический стиль. В нем переплетаются элементы авторитарного и демократического стилей управления. Бюрократия (с французского: власть канцелярии) — понятие, за которым закрепилось двойственное содержание. Одна трактовка понятия идет от немецкого социолога М. Вебера. Бюрократия — это рациональная организация государственного управления, которая характеризуется: а) эффективностью, достигаемой за счет строгого распределения обязанностей; б) обязательной иерархизацией властных отношений, позволяющей осуществлять контроль сверху вниз; в) формально установленной и зафиксированной системой правил, обеспечивающей единообразие в управлении и применении общих правил к частным случаям; г) безличностным характером административной деятельности, стоящей над человеческими отношениями и эмоциями.

Отмеченные черты бюрократической организации сформировались в лоне авторитарной системы. Однако они свойственны деятельности демократической системы. Более того, государственное управление вообще невозможно без регламентированной правовыми нормами и правилами структуры организационных отношений, без

централизации решений (в необходимых рамках), без иерархической структуры государственной власти, наконец, без специального, профессионально подготовленного, аппарата управления, функционирующего на всех уровнях системы и практикующего присущий ему аппаратный (по природе авторитарный) стиль деятельности.

Бюрократия как рациональная организация государственного управления обеспечивает стабильность государственного организма, является необходимой предпосылкой его развития. Анализируя взаимоотношение политиков и бюрократов в системе государственного управления экономикой в США, американские ученые В. Рич и М. Винн пишут, что в “недрах бюрократии скрыты надежды на повышение производительности”. Авторы одновременно подчеркивают проявление “бюрократической инертности”, “саботажа и своеволия” чиновников, отмечают противоречия между бюрократами и политиками, возникающие по поводу привлечения граждан к управлению. Разногласия с политиками оказывают негативное влияние на управление, и тем не менее бюрократы препятствуют “политическим эксцессам”.

Будучи рациональной формой организации государственного управления, воплощая собою важнейший его принцип — формально-правовое, властное начало, бюрократия исторически, генетически и функционально связана с демократией, равно как противоречива по отношению к ней. Взаимосвязь бюрократии и демократии проявилась в том, что развитие бюрократии фактически содействовало становлению демократии. В большинстве западных стран бюрократия и демократия развивались почти одновременно. С уходом с политической арены монархий и установлением парламентских режимов, с возникновением многопартийности и распространением всеобщего избирательного права, других демократических технологий роль бюрократии (административного управленческого аппарата) усилилась.

В то же время по мере увеличения власти бюрократии происходило дальнейшее развитие демократических институтов и методов управления. Следовательно, понятие бюрократии как рациональной организации государственного управления и производного от него понятия бюрократического стиля изначально не несут в себе негативно-оценочного аспекта. Данные понятия характеризуют аппарат государственного управления, особенную организацию его деятельности и специфическую для этого аппарата совокупность способов и приемов поведения и деятельности.

Бюрократический стиль включает многие черты авторитарного (жесткую централизацию решений, господство власти над человеком и др.), но не тождественен ему. Авторитарный стиль государственного управления далеко не всегда может быть рациональным способом деятельности правящих субъектов. Стиль правления любого диктатора авторитарный, в главном — иррационален.

Демократическая система управления по определению противоположна авторитарной. Однако бюрократический стиль — неотъемлемая черта демократического аппарата и соседствует с противоположным стилем. Теперь о понятиях “бюрократизм” и соответствующем ему — “бюрократизированный стиль” управления. Содержание данных понятий иное, в отличие от рассмотренных; они изначально негативно-оценочные и отражают субъективно деформированный характер мышления и деятельности государственного аппарата и госслужащих.

Основной источник деформации — абсолютизация властными структурами сущностных признаков административно-управленческой деятельности. Бюрократизм, или бюрократизированный стиль управления (для нас данные понятия тождественные) есть образ поведения и деятельности исполнительного аппарата, отличающийся тем, что акцент целей организации переносится на средства, следование формальным, нормативным правилам и соблюдение незыблемости иерархии властных отношений противопоставляется содержанию деятельности. Формальное выдается за содержание. Бюрократизм — образ мысли и действия управляющего субъекта, присвоившего государственные функции и подчинившего их защите своих корпоративных интересов, а также обеспечению собственного сохранения и воспроизводства.

Безличный характер администрирования и эмоциональную нейтральность отношений с управляемыми бюрократизированный субъект интерпретирует в смысле постулата, сводящего человека к функции, к некоторой детали управленческой деятельности. Он использует профессиональные знания для обоснования своего господства над управляемыми массами; связывает овладение знанием с управленческой иерархией (“начальство все знает”). Чем выше начальство стоит в иерархической организации власти, тем больше оно квалифицируется как носитель знания. Для мышления бюрократизированного чиновника авторитет власти есть принцип знания, а обоготворение авторитета — образ мысли.

Бюрократизированный стиль управления — это стереотипизация мышления и действия, догматизм, боязнь инноваций и связанного с ними риска, рутинный характер принимаемых решений, на конец, игнорирование инициативы и самоорганизации управляемых. Подобный стиль не может рассматриваться иначе, как злокачественный нарост на рациональной организации деятельности аппарата государственного управления. Почва для бюрократической патологии сохранится до тех пор, пока будет потребность в специализированном аппарате управления, способном стать выше общества.

Борьба с этой патологией непреходяща. Стремление некоторых авторов доказать, что государственная собственность и отсутствие полноценной частной собственности в советский период стали экономической основой “мощного процесса бюрократизации” государственного аппарата, по меньшей мере малоубедительно. Как известно, бюрократизм рожден не общественной собственностью, а социальным строем, базирующимся на частной собственности. Он существовал и процветает в государственных системах, где никогда не было ни коммунистической монопартийной диктатуры, ни иерархического партийного аппарата.

И так, понятие бюрократии не следует отождествлять с понятием “бюрократизм”, а бюрократический стиль управления как образ рациональной формализованной деятельности и поведения государственного аппарата — с бюрократизированным стилем — деформацией рациональной организации управления. Но было бы ошибочно думать, что специфические черты рациональной бюрократической организации несут в себе при любых условиях только позитивный потенциал административной деятельности. Отнюдь нет.

Идеальная модель государственной бюрократии была создана М. Вебером в первой четверти XX в. на основе анализа бюрократии Германии. В государственном управлении, как и управлении производством, в наше время произошли фундаментальные изменения, связанные с научно-технической и информационной революциями и прогрессом в области демократии. Те модели управления и поведения руководителей, которые в прошлом были идеальными, в современных условиях превращаются в препятствие для рационального администрирования. Жестко регламентированные структуры, исключительно формализованные, иерархические взаимоотношения управляющих с управляемыми; исполнение управленческих функций одним аппаратом госслужащих без привлечения общественности; кан-

целярские технологии; устойчивая стабильность управленческих связей и коммуникаций; воздействие на управляющего только приказом и применением негативных санкций — все эти элементы бюрократической (административно-государственной) модели управления уже эффективно не работают, а являются питательной базой для возникновения описанных выше деформаций, именуемых бюрократизмом.

Вполне закономерно, что в наиболее динамичной сфере управления — в современном менеджменте — превалирует тенденция отказа от бюрократической модели. Имеются в виду такие поведенческие функции: поощрение сотрудничества подразделений организации, что значительно облегчает достижение целей организации; полная децентрализация принятия решений, необходимость принимать решения, где есть информация для адекватной подготовки и мотивации сотрудников; требование самоуправления, реализация которого позволит управляющим высшего звена больше осуществлять функции руководства; взаимный контроль руководителей и членов организации.

В новых условиях будут изменяться “рычаги власти”, применяться более мягкие формы наказания, произойдет замещение насилия и капитала как рычагов власти знаниями. В передовых организациях не может быть “иерархического” управляющего. Перспективные сотрудники хотят работать под началом и в команде с людьми, обладающими навыками тренера, учителя и педагога. Они не хотят и не нуждаются в “боссе” как таковом.

Дальнейшее использование бюрократической модели управления в организации будущего не имеет перспективы, потому что для бюрократических, жестко регламентированных структур характерна медлительность в сборе и использовании знаний, представляющих наиболее мощное средство власти; они не могут быстро и точно реагировать на новые знания; в таких структурах ограничены каналы связей между организациями и сотрудниками. Описываемые “антибюрократические стили”, возникающие в управлении материальной сферой деятельности, получают распространение и в административно-государственной сфере. Словом, классическая бюрократическая модель преобразуется в современные модели; бюрократический стиль управления уступает место (в частности, в современном менеджменте) антибюрократическим стилям. Их можно было бы назвать гуманистическими, поскольку в управлении преобладают факторы, мотивирующие демократическое участие людей в достижении целей орга-

низации и развитие их творческого потенциала, а не факторы, принуждающие к решению управленческих задач силой административной власти.

Происходит модификация индивидуальных стилей управления. Традиционная их типология не полностью отражает уже существующие новые виды. Согласно поведенческой теории (США), различаются четыре стиля поведения, обладая которыми управляющие могут стать хорошими руководителями (лидерами).

1. Авторитарный стиль. Лидер отдает приказания и добивается их исполнения, используя полномочия награждать или наказывать.

2. Поддерживающий стиль. Лидер такого типа создает коллектив, в котором каждому хочется делать все хорошо без принуждения. Он проявляет внимание к своим подчиненным, советуется при принятии решений и руководит ими в общем плане, без мелочной опеки.

3. Стиль, ориентированный на задание. Лидер мобилизует имеющиеся ресурсы, распределяет задания, составляет планы, графики и устанавливает нормативы.

4. Ситуационный стиль. Действие лидера взаимодействует с переменными управленческой ситуации. Деятельность группы направляется в соответствии с целями организации и корректируется с изменением ситуации. Сравнивая описанные стили с традиционными, можно найти в их содержании элементы авторитарного, демократического и либерального. Вместе с тем здесь просматриваются черты антибюрократических стилей. Определение “гуманистические”, думается, вполне корректно по отношению к поддерживающему, ориентированному на задание и ситуационному стилям поведения лидеров.

Рассмотренные нами стили управления в разных комбинациях проявляются в практической деятельности государственных субъектов. Интегрирующим же остается стиль рациональной бюрократической организации, государственной бюрократии. Его стержнем является совокупность приемов, технологий реализации политической и административной властей. Политические институты и их субъекты ориентируются преимущественно на демократическую модель стилей и ее гуманистические разновидности; исполнительные органы и субъекты, реализующие их функции, — на авторитарную (бюрократическую).

Раздел 4. Динамика исполнения решений.

4.1. Последовательность этапов принятия решений.

В рамках избранного общего политического курса перед управляющим субъектом объективно предстает множество проблем, требующих своего решения в различные отрезки времени. Подготовка каждого 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 разнообра-

зием 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.

Было бы, однако, ошибкой считать, что стратегический подход при отборе альтернативных проектов во всех случаях является политическим. Понятие стратегии в современной науке управления имеет и другой смысл: обозначение ориентации управляющего субъекта на конечную цель деятельности организации.

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 оце-

нить 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. 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 затратой 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.

В государственном управлении принципиально значимы механизмы выбора как целей, так и проектов их реализации, ибо и то, и другое предопределяет принятие решения. Под механизмом мы понимаем нормативно установленные процедуры выбора. Это состав уча-

стников данного творческого действия; формы обсуждения альтернативных проектов и согласования с заинтересованными органами и отдельными субъектами, в том числе частными лицами; виды экспертизы и порядок привлечения экспертов и др. Наличие нормативно отработанного механизма необходимо, как в принятии стратегических политических, так и административных решений. В противном случае возникает реальная опасность волюнтаристского выбора проекта.

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.

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. 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) просчитывание возможных последствий осуществления программ.

Политика во многом субъективна, поскольку формулируется и осуществляется субъектами, руководствующимися своими представлениями о ее целях, своим пониманием общественных интересов и средств проведения. Однако субъективное начало не перерастает в субъективизм и волюнтаризм, если информационным фундаментом политики служит всесторонняя объективная информация о состоянии управляющей системы и управляемого объекта, о внешней среде, характере ее влияния на то и другое, если ее формированию предшествовали глубокий анализ конкретной социально-политической ситуации и диагностика проектов. Выбор средств, соответствующих целям — составная часть разработки решения.

Проблема цели и средства — традиционная для теории деятельности вообще и теории и практики управления в частности. Возможны, по крайней мере, три варианта взаимодействия цели и средств управления. Оптимальный — данные средства обеспечивают достижение цели; его противоположность — избранные средства оказываются недостаточными для реализации цели. Третий — средства не соответствуют характеру цели; их использование приводит к результату, противоречащему цели.

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 неудобным 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 руководи-

мых) и скрытую — действительную — мотивированную своим корыстным интересом. Всякие тайные цели оправдывают любые средства.

Выше отмечалась необходимость учета факторов времени в стратегических политических решениях. Его роль не менее важна при принятии краткосрочных и даже текущих, в первую очередь, политических, в также важных административных решений. Как поспешность, так и промедление с принятием решений обрекает субъекта на неуспех. Вопрос о выборе времени встречается на каждом этапе принятия решения, что объясняется постоянно меняющейся ситуацией, в которой действует управляющий субъект. Принцип ситуационного подхода при принятии решений включает выбор времени как важнейший его элемент.

Принятие решения — функция руководителя данного государственного органа при участии членов организации. Степень участия зависит от того, как руководитель ведет себя при принятии решений. Он может пригласить сотрудников для участия на одном или нескольких этапах принятия решений, в том числе при предварительном определении проблем, уточнений целей, разработке альтернативных вариантов и др.

Различие между принимающим решение и участниками принципиально важно с точки зрения определения меры ответственности. Расхожий в прошлом тезис “Все принимают — никто не отвечает” служил оправданием безответственности некоторых представительных органов власти и управления. Он и поныне служит прикрытием популистских, обреченных на провал решений коллегиальных институтов. Ответственность за принятое решение несут руководящий субъект и участники, однако мера ее несопоставима. Тот, кто наделен государственными полномочиями принимать соответствующие решения, прежде всего и главным образом отвечает за его качество и последствия. Единство полномочий и ответственности — неременное требование, предъявляемое к субъекту любого уровня иерархической структуры власти и управления. Данное требование нарушается, если члены управляющей организации не выполняют предназначенные им роли (отмеченные выше).

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 решение 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.

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 про-

блем 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.

4.2 Реализация государственных решений – логическое продолжение его принятия

Реализация государственного решения — логическое продолжение его принятия. Если решение принимается, следовательно, оно должно исполняться, ибо неперенным является нормативно-правовое требование к исполнению. В свою очередь, процесс принятия решений продолжается вплоть до исполнения, в смысле уточнения формулировки проблемы, целей и приоритетов, внесения корректив в реализуемый проект, связанных с использованием вновь открывшихся возможностей и потребностей некоторой модификации проекта. Опыт показывает, что любое, к примеру, политическое решение — не единичный акт, а длительный процесс.

Процесс исполнения решения существенно отличается от его принятия. Если принятие решения сводится к целеполаганию (прогнозирование, программирование и планирование), то исполнение решения — к целедостижению. Это процесс объективации цели, превращения программного задания (решения) в практические формы жизнедеятельности общественных субъектов. Решение до тех пор остается проектом деятельности и будущего ее результата, т.е. феноменом управленческого сознания, пока оно не воплощается в действительность в виде намеченного реального изменения управляемого объекта. Исполнение решения — финал управленческого действия, образно говоря, момент истины для управляющего субъекта. Основное в исполнении — практическое достижение запланированного, соответствующей цели, результата. А следовательно, удовлетворение конкретных общественных потребностей и интересов. Этот процесс в той или иной степени очерчен во времени; осуществляется в определенном секторе политического пространства и правового поля заданными содержанием решения способами и методами управленческого дейст-

вия. Заданными в основном и открытыми для возможных изменений в частностях.

Процесс исполнения решений многоэтапный. Это: а) модификация плана решения (программы, проекта) применительно к специфическим управленческим условиям (особенностям субъектов-исполнителей и управляемых объектов); б) организация процесса исполнения решения: определение непосредственных исполнителей и механизма реализации, создание необходимых организационных форм и т.д.; в) контроль исполнения; г) обобщение итогов исполнения и оценка результатов.

Решения государственных органов, как правило, многоцелевые, и они адресуются субъектам-исполнителям различных уровней и видов управления. Отсюда потребность в модификации плана осуществления решения и внесение некоторых коррективов в содержание проекта. Имеется в виду уточнение объектов воздействия; конкретизация исполнителей; обсуждение альтернативных вариантов планов реализации решений; достижение согласия среди исполнителей относительно заданий, вытекающих из решений, и др. Важен анализ поступающей новой информации и учет ее при корректировке проектов. Результатом этой работы должно быть принятие дополнительных решений, уточняющих формулирование проблем, промежуточных целей и приоритетов, использование вновь открывающихся возможностей и модификаций.

Обозначаются также наиболее вероятные трудности и сложные вопросы, на решении которых нужно сосредоточить максимум усилий и ресурсов, что должно обеспечить скорейшее достижение конечных результатов. Способность субъекта своевременно определять и знать, где сосредоточить свои основные силы, — один из главных признаков искусства управления и политики.

Существуют общие ошибки начальной стадии реализации конкретного управленческого решения (предпринимательского проекта), осуществляемой в рамках системы государственного сектора экономики. Они таковы: упускаются из виду конечные цели; смешиваются много различных стилей управления; не предпринимаются с самого начала усилия по достижению в организации консенсуса (согласия) и сплоченности коллектива; действия предпринимаются на слишком многих направлениях и слишком быстро; плохо налажен обмен информацией. Возможность подобных ошибок не исключена в организации исполнения государственных решений по социальным и дру-

гим вопросам.

Организация исполнения решений включает комплекс управленческих действий, различных по содержанию и значимости. Первоочередное из них — создание организационных форм, имеющих четкие цели, обеспечивающих необходимое для выполнения поставленных задач делегирование полномочий (или сохранение имеющихся) выделенным группам людей. Речь идет о правиле: как только поставлена задача, ее выполнение следует поручить определенным группам людей, которые могут обеспечить достижение целей.

Успешное исполнение решений в значительной мере зависит от того, насколько организационные формы способствуют осознанию целей государства и росту участия в их реализации. Причем, чем глубже намечаемые решениями преобразования в обществе, тем больше нужно поднимать к нему интерес и сознательное отношение как управляющих, так и управляемых, убедить в необходимости этих преобразований миллионы членов общества. Это еще одно требование, известное с советских времен, но оставшееся нереализованным.

Реализация государственных решений, в особенности программных, требует соответствующего кадрового обеспечения: привлечения новых профессионально подготовленных работников и переподготовки имеющегося персонала. Продуманная и стратегически ориентированная кадровая политика государства в целом и каждого субъекта Федерации — главнейшее условие успешного решения этой задачи. Едва ли среди руководящей элиты найдутся лица, думающие иначе. На деле же реализуется алгоритм подбора кадров, образно говоря, в авральном порядке и, главное, зачастую, как отмечалось выше, не по критериям профессионального соответствия должностным обязанностям. Отметим лишь некоторые из них. Компетентность, и только она, может служить мерилем соответствия того или иного лица, включаемого в состав аппарата государственного управления. Это означает прежде всего обладание необходимым кругом знания и опытом для осуществления полномочий, которыми он будет наделен в составе данного органа. Компетентность есть способность человека к эффективной реализации в практической деятельности специальных, профессиональных знаний при выполнении им своих служебных полномочий.

Теперь о проблеме ресурсов. В решении могут быть обозначены только их источники и общие контуры. Непосредственная организация дела нуждается в конкретизации общих указаний и выявлении

новых возможностей инновационного характера. Стоит заметить, что в государственном управлении, в отличие от экономического, используются наряду с материальными ресурсами многие другие. Социальные ресурсы — наличие в обществе социальных групп, изъявляющих готовность участвовать в осуществлении целей государственных решений, — не менее важны, чем, например, финансовые. Последние преходящи, социальный капитал долговременный, его значение стратегическое. Вообще человеческий фактор является решающим в осуществлении государственных решений, причем не в конечном счете, а в первую очередь и непосредственно действующим. С его ролью связано возросшее значение таких видов ресурсов, как информация и знание.

К системе организационных мероприятий относится связанная со спецификой управленческой ситуации доработка механизма реализации решений: административного и правового регулирования, информационно-аналитического обеспечения, методической поддержки и др. К примеру, устранение неполноты нормативной базы, несогласованности отдельных нормативных документов, инструктивных материалов; выявление региональных законодательных актов, противоречащих общегосударственным, что препятствует выполнению стратегических и других жизненно важных программ.

Непосредственная организация и регулирование процесса исполнения решения включает анализ эффективности задействованных стимулов активизации деятельности участников процесса и своевременное внесение соответствующих изменений в структуру мотивации. Теория ориентирует на многоплановый подход к данному вопросу, соединяющий административно - принудительные стимулы с экономическими, социальными и политическими, правовыми и моральными, индивидуальные с коллективно-групповыми. Сложность задачи, стоящей перед руководством, зависит от характера и содержания реализуемых решений. Если речь идет об экономических проектах, то в таком случае внимание управляющих сосредоточивается на разработке и применении материальных индивидуальных, а также групповых стимулов. О целесообразности внедрения последних (наряду с индивидуальными) говорят, в частности, американские теоретики и практики управления. Они же обращают внимание на то, что хотя материальные стимулы остаются универсальным средством мотивации работников, однако смогут играть определенную роль нематериальные виды мотивации активности: дух партнерства админист-

рации со своими подчиненными; признание и поощрение заслуг работников; социальные мероприятия в организациях и др.

Государственные решения многообразны. В их исполнении участвуют организации различных уровней и видов. Они действуют в среде, которую полностью контролировать не в состоянии, поскольку ее изменение зависит не только от управляющей системы. Этим объясняются проблемы, возникающие при использовании средств и методов управленческого действия, первоначально обозначенных в реализуемых проектах. Одна из них: дифференциация средств и методов в зависимости от уровня и видов управленческих организаций. На уровне центральных органов управления используются общие нормативно-правовые механизмы, демократические институты и другие политические, экономические, информационные и символические способы реализации решений. На уровне субъектов Федерации включаются в процесс наряду с общегосударственными механизмами (с учетом специфики региональных общностей) нормативно-правовые и общественные механизмы, свойственные субъектам Федерации. Например, традиционные национальные демократические методы управления. Существенно различны способы реализации решений жестко запрограммированных, полужапрограммированных и фактически незапрограммированных. Первые исполняются в соответствии с заданными нормативами и стандартами. Вторые — допускают применение как формализованных, так и неформализованных (общественных) способов воздействия на управляемых. Последние — фактически незапрограммированные — реализуются главным образом при помощи неформализованных политических, социально-экономических, информационных и других средств и технологий, хотя и в границах единого правового поля.

Другая проблема, связанная с отбором средств и инструментария исполнения решений — это поддержание способности управляющей организации адаптировать механизм исполнения к изменяющейся ситуации и проявлять готовность к новациям и вместе с тем сохранять идентичность, заложенную в основе реализуемого проекта. Если, скажем, характер решения предполагает эволюционный путь изменения управляемого объекта и соответствующие ему способы воздействия, то конкретная управленческая ситуация не должна породить революционно - разрушительную форму изменения. Программы, требующие демократических способов претворения в жизнь, не могут

сохранить свою идентичность, если управляющий субъект попытается их реализовывать диктаторскими методами.

Организация исполнения неотделима от координации управленческих действий и отношений внутри управляющей системы, а также между последней и управляемым объектом. Достижение и поддержание согласия между участниками процесса относительно целей, способов, методов и средств их осуществления — основное содержание функций координации. Его образует цепь взаимосвязанных мероприятий по урегулированию и разрешению противоречий и конфликтов, возникающих в управляющей организации. По своей преимущественно объективной природе они суть проявление фактов дезорганизации данной целевой группы (органа, аппарата и др.) как обратной стороны необходимых изменений. Открытость управляющей организации для изменения порождает явления дезорганизации — состояния, при котором действующие нормы, используемые способы и процедуры приходят в несоответствие с обновившейся ситуацией. Поиск новых процедур и форм реализации управленческих функций безболезненно не проходит. Конфликт между инициаторами изменений и сторонниками стабильности оказывается неизбежным. Несогласие становится реальностью, хотя и временной. Это означает нарушение оснований для совместных действий по реализации решений. Поведение членов организации зависит от понимания ситуации, от реакции на происходящие или ожидаемые изменения, соотнесения с нею своих частных интересов и позиций. При наличии согласия сотрудники понимают ситуацию в принципе одинаково; их интересы и позиции в основе совпадают с общим интересом организации и ее линией поведения в изменяющихся условиях. В таком случае каждый участник представляет себе процесс исполнения решений в целом и понимает необходимость обновления способов и технологий его осуществления. Соответственно он предъявляет другим предсказуемые и сходные ожидания и требования. Общие представления о ситуации и ожидания, позиции и требования создают атмосферу, благоприятную для коллективного скоординированного управленческого воздействия.

Неспособность руководства организации преодолеть несогласие и устранить элементы дезорганизации приводит к конфликтной форме взаимоотношений — напряженности. Как момент дезорганизации напряженность выступает прежде всего в негативном плане: препятствует координирующим усилиям руководства. Вполне понятно по-

этому стремление последнего ослабить или вообще устранить нежелательное состояние. В то же время объективно мыслящий лидер не может оставить без внимания позитивный аспект возникшей напряженности. Она служит сигналом неудовлетворенности части коллектива состоянием дел в организации, заведенным порядком, стилем руководства, наконец, проявлением протеста против догматического, бюрократического подхода к исполнению решений вышестоящих органов. Учтя как негативный, так и позитивный аспекты конфликтной ситуации, руководитель сможет предупредить возникновение конфронтации членов организации, т.е. такого уровня развития конфликта, при котором начинают доминировать дисфункции системы. В условиях растущей напряженности и конфронтации на первый план выходит практика применения негативных санкций управляющей организации к управляемым; обостряется противоположность формальных и неформальных отношений. В ткань нормальных служебных отношений проникают подозрительность, взаимное непонимание, нарушается деловое общение. В большей степени такие явления множатся по причинам субъективного порядка. Управленческая культура, уважение авторитета власти, закона, профессиональный кодекс, служебная этика — гаранты успешного функционирования организации и предупреждения конфликтов деструктивного характера.

Источники конфликтов кроются в разнохарактерности используемых методов управленческих действий: авторитарической и демократической ориентацией, бюрократических или гуманистических методов, обеспечивающих мобилизационный тип управляющего воздействия или же участие подчиненных в самоорганизации.

Контроль исполнения решений — одна из главных функций управления. Система контроля — неотъемлемая часть любой управляющей организации. Современная теория управления утверждает, что только посредством применения систем контроля организация способна обеспечить достижение своих целей.

Сущность контроля заключается в фиксировании адекватности (соответствия) целям, решений направления, способа управленческих действий и результата этих действий. Контроль в конечном итоге устанавливает, насколько изменение объекта доведено до его запланированного состояния. Иными словами, насколько достигнутый результат соответствует цели, выраженной в проекте. Контроль, ориентированный на конечный результат, вместе с тем составляет часть всего процесса исполнения решения, так как начинается он с момента реализации проекта.

В государственном управлении, как и в экономическом, социальном, процесс контроля является непрерывным (по крайней мере, должен быть таким с точки зрения теоретической). Поскольку непрерывен процесс реализации решений, то каждый шаг управляющего субъекта на пути движения к конечной цели нуждается в сопоставлении его со стратегическим курсом, с намеченным планом, и, в случае отклонения от него, — в соответствующей корректировке. Именно контроль сигнализирует об отклонении управляющего действия от стратегического плана. Он выполняет функцию обратной связи объекта с управляющим субъектом.

Непрерывность контроля дает возможность регулировать управляющее воздействие государственных органов на управляемых в соответствии с их потребностями и интересами, позволяет своевременно реагировать на запросы общества.

С помощью контроля руководящему органу удастся выявлять и разрешать возникающие проблемы, связанные с несовершенством тех или иных технологий управленческого процесса, с пробелами в аналитико-информационном и нормативно-правовом обеспечении; отслеживать соответствие уровня профессиональной подготовки аппарата управления выполняемым задачам. В процессе контроля обнаруживаются дефекты в работе аппарата и вскрываются причины таковых.

Ход процесса исполнения решений во многом зависит от того, в какой мере управляющий орган ориентируется в ситуации, сопровождающей процесс, учитывает ли он происходящие изменения экономических, социально-политических и других условий. Контроль исполнения решений и есть тот механизм, который привлекает внимание руководства к возникающим противоречиям между поведением управляющих и изменившимися условиями их деятельности, стимулирует поиск новых приемов реализации управленческих функций.

Нельзя не отметить полезность контроля как фактора, стимулирующего активность коллектива управляющей организации. Систематическая информация о ходе его деятельности и результатах способствует самоконтролю за работой организации, мотивирует рост коллективной ответственности за исполнение решений и заинтересованность в успехе.

Функция контроля исполнения решений может быть реализована при условии, если избраны объективные показатели, характеризующие управляющую деятельность и ее результаты. А именно те, кото-

рые поддаются как выполнению, так и контролю и объективной оценке. Они основаны либо на заранее принятых нормах, стандартах и иных обязательных моделях, либо на определенных парадигмах, политических и идеологических концепциях и принципах государственного управления. В качестве критериев оценки могут выступать показатели, адекватные задачам и планируемым результатам исполнения решений. Различные виды решений характеризуются свойственными им показателями их реализации, а соответственно — и критериями оценки. Например, исполнение политических решений невозможно оценивать по каким-то установленным стандартам или точно предписанным культурно-политическим образцам. Результаты политических решений, особенно стратегических, не поддаются одним только адекватным количественным оценкам, хотя количественные показатели служат существенно важным измерителем результатов осуществления экономической и социальной политики и других государственных программ. О реализации политических проектов судят по объективным изменениям, происшедшим в жизни общества, его отдельных групп, в положении человека, его уровне и качестве жизни; по состоянию общественной системы — ее стабильности или нестабильности, ее уровню адаптированности к внешней среде, наличию баланса или конфликтности групп общественных интересов и т.д. Известные в политической науке парадигмы согласия и конфликта, характеризующие состояние взаимоотношений между членами общества, могут служить объективными критериями оценки результативности политических решений. Какие бы цели ни ставили перед собой власти и какие бы стратегии они ни реализовывали, высшим критерием оценки их деятельности, критерием простым и понятным для всех, является создание необходимых условий жизни и труда для всех слоев общества, обеспечение согласия и сотрудничества между людьми, способность властей регулировать и разрешать возникающие в обществе конфликты. Правда, у различных по социальной природе правящих политических сил могут быть свои критерии оценки осуществляемой ими политики, принимаемых и реализуемых решений. Например, критерий классового подхода, основанный на учете соответствия решений интересам определенных классов. Российские либеральные реформаторы декларируют свое явно негативное отношение к этому критерию. Тем не менее политика приватизации государственной собственности осуществлена правящим режимом в интересах формирования в стране класса российского капитала. Теперь

это стало очевидным фактом. Кстати говоря, результативность государственных решений по проведению приватизации оценивается правящими кругами и по идеологическому критерию: как важнейшего экономического условия преодоления бывшего господства в обществе коммунистической идеологии.

Существенно отличается механизм контроля исполнения административно-государственных решений. Здесь применимы стандартизированные и нормативно-правовые показатели и оценки. Например, Министерством образования РФ установлены единые государственные образовательные стандарты. Цель решения Министерства — добиться того, чтобы выпускники разных школ, обучающиеся по разным учебникам и программам, имели бы некоторый запас знаний, который бы соответствовал определению статуса общего среднего образования. Или еще пример. Законом РФ установлен прожиточный минимум для населения. Это также вид социального стандарта В том и другом случаях неизбежны в реальной жизни отклонения. В системе образования они связаны с уровнем профессиональной подготовки педагогических кадров. А в социальной сфере — с существенными различиями в уровнях социально-экономического развития регионов и муниципальных единиц. На реальный прожиточный минимум влияют некоторые другие экономические факторы — прежде всего инфляционные колебания. В обоих случаях механизм контроля исполнения решений однозначен: сопоставление реальных характеристик (показателей) состояния объекта с установленными государственными стандартами.

Административно-политические решения, т.е. решения, административные по содержанию и методам принятия и исполнения, но вызывающие политические последствия, могут контролироваться как с помощью государственных стандартов и правовых норм, так и механизмов политического анализа и оценки. Это — критерий соответствия концепциям и принципам проводимой государством политики, ее программным целям.

Наконец, вопрос о контроле за исполнением решений. Можно обозначить три вида контролирующей деятельности: диагностика процесса исполнения решения, ревизия и санкции. Каждый из них завершается оценкой конкретной управляющей деятельности и ее результатов. Диагностика на данном этапе управленческого процесса применяется с целью выявления и объяснения нерешенных или трудно решаемых проблем, связанных с реализацией проекта, и причин их возникнове-

ния. Этот вид контроля используется в основном при проверке хода исполнения политических решений. Он осуществляется в форме политического анализа и оценки способов деятельности управляющего субъекта и состояния субъектно-объектных отношений.

Политический анализ как инструмент диагностики — это объяснение функционирования конкретных элементов управляющей системы в конкретной ситуации и оценка ее деятельности с точки зрения соответствия политическим целям и задачам, полноты их реализации в анализируемый период времени и в сложившейся ситуации. Анализ включает: а) выявление особенностей функционирования, в том числе характера трудностей и конфликтов конкретных структур власти и управления и тенденции их изменения в данной ситуации; б) оценку уровня реализации конкретными субъектами и структурами свойственных им функций и компетенции; в) оценку действенности организационных форм и методов исполнительской деятельности и рациональности использования ресурсов; г) определение доминирующих в данной ситуации общественно-политических ориентации и мнений, а также отношения различных слоев населения к выявившимся результатам проводимой политики, осуществляемых решений (лояльного, нейтрального, негативного); д) проверку уровня участия управляемых в исполнении намеченных программ.

Другой вид контроля — ревизия (от лат. *revisio* — пересмотр) сводится к официальной документальной проверке деятельности исполнительного аппарата государственного органа на предмет законности использования материальных ресурсов, а также соответствия применяемых технологий правовым и другим, установленным государственными органами нормам. Санкции (от лат. *sanctio* — строжайшее постановление) — важная форма социального контроля. Применение санкций — форма контроля решений государственных органов вышестоящими институтами власти и управления. Различают санкции негативные и позитивные. Первые применяются для запрещения незаконных или не соответствующих установленным нормам и принятым ценностям действий управляющих и управляемых. Вторые, напротив, используются в качестве стимулов активизации законных и целесообразных видов действий участников управленческого процесса. Например, инновационной деятельности.

Всякий контроль рационален, служит средством интенсификации управленческой деятельности при условии его осуществления в рамках целей и задач, вытекающих из содержания решений.

Контроль осуществляется прежде всего самим субъектом, принявшим то или иное решение, а также его исполнителем. Вместе с тем функционируют самостоятельные специализированные органы государственного контроля в структуре исполнительной власти. Так, в России существуют три вида федеративных органов исполнительной власти: министерства, федеральная служба и федеральный надзор. Учреждения последнего имеются как в структуре Администрации Президента, так и при Правительстве РФ. Согласно Конституции РФ, Государственной Думой Федерального Собрания России создан независимый контрольно-финансовый орган — Счетная Палата РФ. В ее функции входит проверка финансовой деятельности учреждений и организаций, обслуживаемых федеральным бюджетом. К сожалению, данный орган не имеет властных полномочий, т.е. не наделен правом применения санкций, пресекающих выявляемые им нарушения законодательства в использовании государственных средств. Он может лишь направлять материалы ревизионных проверок в правоохранительные органы.

Обобщение итогов реализации решений и оценка результатов — заключительный этап управленческого действия. Он является логическим продолжением осуществления функции контроля. Об итогах реализации решений судят по объективным показателям управленческой деятельности, охарактеризованным выше. Процедура обобщения результатов реализации решений в основном сводится к сравнительному анализу планируемых заданий (целей, задач) и достигнутых фактических результатов. Заключительный вывод анализа: “осуществлены” или “не осуществлены” поставленные цели и задачи — не исчерпывает содержания рассматриваемого этапа управленческого процесса. Управляющего субъекта интересуют также вопросы: а) об эффективности реализованного решения; б) о последствиях решения; в) о проблемах, возникающих вследствие решения.

Любые государственные решения могут иметь противоречивые последствия, зафиксированные в прогнозных сценариях или непредвиденные. Из теории деятельности известно, что цели никогда полностью не совпадают с результатами. Они богаче результатов, поскольку представляют их идеальный образ. Идеал всегда выше действительности. С другой стороны, результаты содержат в себе нечто выходящее за рамки цели; это — последствия реализации целей. В таком смысле результаты как фрагмент действительности содержательней цели лишь как прогнозируемого представления о ней.

Анализ возможных последствий решений, как отмечалось, — неременное условие принятия последних. Он не менее важен в качестве элемента обобщения итогов их реализации. Причем речь идет о последствиях ближайших и отдаленных. Позитивные ближайшие последствия зачастую оборачиваются серьезнейшими негативами в будущем. Особенно, если решения касаются вопросов, связанных с базовыми факторами жизнедеятельности общества: природными ресурсами, здоровьем нации, образованием народа, развитием науки, геополитическими интересами государства и т.д. Но именно отдаленные последствия труднее всего осмысливаются, и наступление их чаще всего оказывается неожиданным и драматичным.

Обобщение итогов реализации решений и анализ возможных последствий позволяет выявить новые проблемы и новые возможности государственного управления. Решение одних проблем приводит к возникновению других. Реализация решений высших органов управления требует комплекса соответствующих управленческих действий нижестоящих органов и т.д. Цепь решений и следующих за ними новых проблем — закономерное явление в функционировании государства и общественной системы. Совокупный конечный итог составляющих рационального управленческого процесса — расширение границ возможностей контролировать происходящие общественные процессы, точнее предсказывать последствия принимаемых решений и в целом адекватнее организовывать и осуществлять деятельность управленческой системы.

Раздел 5. Кадровое обеспечение в реализации государственных решений.

5.1 Научно обоснованные критерии формирования управляющих кадров.

Реализация государственных решений, в особенности программных, требует соответствующего кадрового обеспечения: привлечения новых профессионально подготовленных работников и переподготовки имеющегося персонала. Продуманная и стратегически ориентированная кадровая политика государственной службы в целом и каждого субъекта Федерации — главнейшее условие успешного решения этой задачи. На деле же реализуется подбор кадров, зачастую, не по критериям профессионального соответствия должностным обязанностям.

Поэтому сейчас впору говорить не только о приоритетах кадровой политики в системе государственного управления, но и о приоритетах реализации тех устоявшихся теоретических положений кадровой политики, кадровых технологий, которые не вызывают сомнения, нашли отражение в нормативных актах и применяются в государственной службе во многих странах мира.

Одной из особенностей отношения административно- государственного персонала к действующим правовым актам кадрового характера, которых и так недостаточно, является правовой нигилизм и действие по принципу - закон не нарушать, но и не исполнять, не замечать его. Об этом говорит, например, практика реализации таких кадровых технологий как конкурсное замещение государственных должностей государственной службы в аппаратах федеральных органов государственной власти и субъектов федерации. В числе причин этого - отсутствие системы ответственности руководителей за неисполнение законов, откровенная не заинтересованность в их исполнении, слабая финансовая, организационная, кадровая и методическая обеспеченность.

Глубинная же причина этого кроется в другом. Кадровая политика многими руководителями государственных органов, по-прежнему понимается и рассматривается в узко прагматичных рамках, прежде всего, как возможность влияния на кадровые назначения. Она выполняет функцию важнейшего способа борьбы за власть или ее удержание. Эта «парадигма кадровой политики» имеет многовековую историю. Но сегодня в России ее востребованность особенно возрастает в

силу целого ряда обстоятельств.

Одно из них состоит в том, что власть в России не имеет многовековых традиций функционирования под контролем общества и служения обществу, интересам народа. Собственная оценка ее самодостаточности и в прошлом, и в настоящее время не простирается дальше групповых, корпоративных интересов (ранее преимущественно на идеократической основе, в настоящее время преимущественно на материальной основе). Особенность российского менталитета административно- государственного управления состоит в том, что власть, должность многими ее «владельцами» рассматривается с собственнических позиций, позиций «кормления». И это обстоятельство нельзя не учитывать при создании системы контроля государственной службы, поскольку она несет прямую угрозу интересам определенных социальных групп.

Еще одно немаловажное условие, влияющее на эффективность решений - это проблема ресурсов. В решении могут быть обозначены только их источники и общие контуры. Непосредственная организация дела нуждается в конкретизации общих указаний и выявлении новых возможностей инновационного характера. Здесь необходимо учитывать, что в государственном управлении, в отличие от экономики, используются наряду с материальными ресурсами многие другие. Социальные ресурсы - наличие в обществе социальных групп, изъявляющих готовность участвовать в осуществлении целей государственных решений, - не менее важны, чем, например, финансовые. Последние преходящи, социальный капитал долговременный, его значение стратегическое. Вообще человеческий фактор является решающим в осуществлении государственных решений, причем не в конечном счете, а в первую очередь и непосредственно действующим. С его ролью связано возросшее значение таких видов ресурсов, как информация.

К системе организационных мероприятий относится связанная со спецификой управленческой ситуации доработка механизма реализации решений: административного и правового регулирования; информационно-аналитического обеспечения; методической поддержки и др. К примеру, устранение неполноты нормативной базы, несогласованности отдельных нормативных документов, инструктивных материалов; выявление региональных законодательных актов, противоречащих общегосударственным, что препятствует выполнению стратегических и других жизненно важных программ.

Эффективная организация и регулирование процесса исполнения решения включает анализ задействованных стимулов активизации деятельности участников процесса и своевременное внесение соответствующих изменений в структуру мотивации. Существует многоплановый подход к данному вопросу, соединяющий административно-принудительные стимулы с экономическими, социальными и политическими, правовыми и моральными, индивидуальные с коллективно-групповыми. Сложность задачи, стоящей перед руководством, зависит от характера и содержания реализуемых решений.

Государственные решения многообразны. В их исполнении участвуют организации различных уровней и видов. Они действуют в среде, которую полностью контролировать никто не в состоянии, поскольку ее изменение зависит не только от управляющей системы. Этим объясняются проблемы, возникающие при использовании средств и методов управленческого действия, первоначально обозначенных в реализуемых проектах.

Одна из них - дифференциация средств и методов в зависимости от уровня и видов управленческих организаций. На уровне центральных органов управления используются общие нормативно-правовые механизмы, демократические институты и другие политические, экономические, информационные и символические способы реализации решений. На уровне субъектов Федерации включаются в процесс наряду с общегосударственными механизмами (с учетом специфики региональных общностей) нормативно-правовые и общественные механизмы, свойственные субъектам Федерации. Например, традиционные национальные демократические методы управления. Существенно различаются способы реализации решений запрограммированных и незапрограммированных. Первые исполняются в соответствии с заданными нормативами и стандартами. Вторые, запрограммированные - реализуются главным образом при помощи неформализованных политических, социально-экономических, информационных и других средств и технологий, хотя и в границах единого правового поля.

Другая проблема, связанная с отбором средств и инструментария исполнения решений - это поддержание способности государственных органов адаптировать механизм исполнения к изменяющейся ситуации и проявлять готовность к новациям. Вместе тем, здесь нужно сохранять идентичность, заложенную в основе реализуемого проекта. Программы, требующие демократических способов претворения в жизнь, не могут сохранить свою идентичность, если управляющий

субъект попытается их реализовывать диктаторскими методами.

Следует учитывать, что организация исполнения неотделима от координации управленческих действий и отношений внутри самой государственной службы, а также между последней и обществом. Достижение и поддержание согласия между участниками процесса относительно целей, способов, методов и средств их осуществления - основное содержание функций координации. Его образует цепь взаимосвязанных мероприятий по урегулированию и разрешению противоречий и конфликтов, возникающих в государственном управлении. Поведение государственных служащих зависит от понимания ситуации, от реакции на происходящие или ожидаемые изменения, соотношения с нею своих частных интересов и позиций. При наличии согласия сотрудники понимают ситуацию в принципе одинаково; их интересы и позиции в основе совпадают с общим интересом государственной службы и ее линией поведения в изменяющихся условиях. В таком случае каждый участник представляет себе процесс исполнения решений в целом и понимает необходимость обновления способов и технологий его осуществления. Соответственно он предъявляет другим предсказуемые и сходные ожидания и требования. Общие представления о ситуации и ожидания, позиции и требования создают атмосферу, благоприятную для коллективного скоординированного управленческого воздействия.

Неспособность руководства государственной службы преодолеть несогласие и устранить элементы дезорганизации приводит к конфликтной форме взаимоотношений - напряженности. В то же время, она служит сигналом неудовлетворенности части коллектива состоянием дел в государственном органе, заведенным порядком, стилем руководства, наконец, проявлением протеста против догматического, бюрократического подхода к исполнению решений вышестоящих органов.

Учтя как негативный, так и позитивный аспекты конфликтной ситуации, руководитель сможет предупредить возникновение конфронтации между государственными служащими, т.е. такого уровня развития конфликта, при котором начинают доминировать дисфункции системы. В условиях растущей напряженности и конфронтации на первый план выходит практика применения негативных санкций управляющих руководителей к управляемым; обостряется противоположность формальных и неформальных отношений. Управленческая культура, уважение авторитета власти, закона, профессиональ-

ный кодекс, служебная этика - гаранты успешного функционирования государственной службы и предупреждения конфликтов деструктивного характера.

Источники конфликтов кроются в разнохарактерности используемых методов управленческих действий: автократической и демократической ориентацией, бюрократических или гуманистических методов, обеспечивающих мобилизационный тип управляющего воздействия или же участие подчиненных в самоорганизации.

Управленческие отношения в органах государственной власти могут быть вертикальными и горизонтальными. Для официальных управленческих решений характерен вертикальный тип. Отношения субординации присущи управленческой триаде «высший руководитель - руководитель среднего звена - исполнитель». Сутью этих отношений является нормативный акт и соответствующий статус должностного лица, согласно которому руководитель осуществляет властные полномочия в отношении подчиненного, т.е. определяет его обязанности и контролирует их выполнение.

Эти отношения относятся к категории линейных отношений. Оценка связи «руководитель-подчиненный» в целом отражает положительные тенденции в отношениях субординации. Для большинства государственных служащих их непосредственный руководитель является «старшим товарищем», более опытным управленцем.

Очевидно, что опыт управленческой деятельности накапливается в органах управления, где каждый сотрудник независимо от ранга принимает и реализует управленческие решения. Одновременно у служащих государственного аппарата в практике повседневной работы появляется необходимость осваивать новые процедуры управления и искать пути повышения эффективности служебной деятельности.

Раздел 6. Механизм контроля исполнения административно - государственных решений.

6.1 Принципы и правила осуществления контроля за исполнением решений.

Контроль исполнения государственных решений принимает форму обратной связи, посредством которой можно получить информацию о реальных изменениях в социальной жизни, в административно - государственных процессах. Главное назначение контроля за исполнением решений, состоит в своевременном обнаружении возможных отклонений от заданной программы реализации решения, а также своевременном принятии мер по их урегулированию. В процессе контроля первоначальные цели могут модифицироваться, уточняться и изменяться с учетом полученной дополнительной информации о выполнении принятых решений.

Таким образом, основная задача контроля состоит в том, чтобы своевременно выявить и спрогнозировать ожидаемые отклонения от заданной программы реализации управленческого решения. С помощью контроля не только выявляются отклонения от заданий в сформулированных решениях, но и определяются причины этих отклонений.

Диагностическая функция - главная, ведущая функция контроля. Какие бы задачи не ставились перед органами государственной власти - в любом случае сначала нужно представить себе подлинное состояние дел, т. е. поставить диагноз.

Функция обратной связи - без нее руководитель лишается возможности оказывать влияние на ход работы.

Ориентирующая функция контроля - проявляется в том, что те вопросы, которые чаще контролируются руководителем органа государственной власти, как бы сами собой приобретают особое значение в сознании исполнителей, направляют их усилия в первую очередь на объект повышенного внимания руководителя.

Стимулирующая функция - близка к ориентирующей, но с ней не совпадает. Если ориентирующая функция контроля при умелом руководстве держит в поле зрения всю работу, то стимулирующая нацелена на вовлечение в процесс труда всех имеющихся ресурсов.

Координирующая функция связана с теми уточнениями, вносятся в решения на основе материалов контроля.

Педагогическая функция контроля, если он построен умело, порождает у исполнителей побуждение к добросовестному труду.

Стало быть, контроль исполнения принимаемых решений является объективной необходимостью, так как даже самые оптимальные решения не могут быть реализованы, если они не будут доведены до исполнителей, а за их исполнением не будет налажен объективный, постоянный контроль. Об этом убедительно свидетельствует практика государственного управления.

Неисполнение федеральных законов и правовых актов чаще всего проявляется в нарушении порядка реализации норм и сроков исполнения, установлении непредусмотренных процедур, для нарушения законных прав граждан, невыполнении поручений, либо искажении их содержания. Высокую результативность принимаемых решений можно ожидать только при наличии своевременного и объективного контроля. Если он не осуществляется, то у исполнителей быстро утрачивается чувство ответственности.

Для создания новой системы деятельности российского государства организовано немало новых контрольных структур на федеральном и региональном уровне.

Необходимость усиления контроля в системе государственной службы, особенно служащих, должностных лиц, обусловлена ростом произвола, коррумпированности чиновников, что свидетельствует о низкой эффективности работы государственного аппарата.

В снижении уровня дисциплины и ответственности в обществе существенно сказывается значительное отставание законодательного обеспечения происходящих в обществе реформ, наличие многих расхождений в региональном законодательстве, допускаемое субъектами Российской Федерации, несоблюдение и даже нарушение федеральных законов, правовых норм и требований, что затрудняет их контрольную деятельность. Примечательно, что субъекты Российской Федерации главным образом контролируют исполнение своих законов и постановлений, оставляя вне поля своего внимания ход реализации федеральных законов и президентских программ.

Соблюдение закона еще не стало главным критерием в контрольной работе. Это деформирует правовое сознание государственных служащих, формирует у них безответственность и вседозволенность. Уровень правовой грамотности чиновников еще явно недостаточен. Между тем, многие государственные служащие считают, что наличие правовой основы деятельности органа власти является одной из главных предпосылок его успешной деятельности.

Существенно сказывается в работе государственных служащих

и тот факт, что в ходе либерализации российского общества, ослабления регулирующей роли государства произошло резкое сокращение и свертывание его контрольно-надзорных функций. Немало законов и постановлений Правительства, особенно по социальным вопросам, не обеспечиваются в должной мере материально-финансовыми ресурсами.

В этих условиях ухудшилось гражданское, социальное самочувствие народа, заметно существенное отчуждение народа от государственной власти, ослабло его доверие к властным структурам. Это подтверждается характером общественного настроения, позицией недоверия, и даже враждебности значительной части населения в отношении к органам государственной власти.

В этих условиях гражданский контроль является эффективной формой реализации властной функции народа как единственного источника власти: народ создает и финансирует государственную власть, которая должна быть ему подотчетна и подконтрольна, причем, на всех уровнях и во всех сферах. Однако контроль реализуется не только через специальные контрольные органы, но и всеми государственными органами, где контроль выступает как элемент и функция их управленческой деятельности.

Сегодня меняются подходы к организации контрольной деятельности и по-новому должен быть поставлен вопрос о взаимоотношении руководителя государственного органа и его аппарата, о возрастающем доверии к подчиненным и повышении их самоответственности и самоконтроля. Хотя многие государственные служащие еще не готовы работать в условиях постепенно складывающейся прозрачности государственной службы, открытости взаимоотношений начальника и подчиненных. В поиске путей повышения эффективности контроля за исполнением решений органов власти необходимо учитывать состояние его управленческого воздействия, и, прежде всего количественные и качественные параметры его работников.

За последние годы произошли существенные изменения в составе кадрового корпуса государственного аппарата, удалось приостановить тенденцию необоснованного роста численности государственных служащих. Произошло определенное улучшение качественного состава сотрудников аппарата государственных органов в связи с некоторой активизацией работы по законодательному оформлению их труда, преобразованием структуры штатов в соответствии с утвержденными перечнями государственных должностей.

Все эти изменения, с одной стороны, являются предпосылкой для обогащения содержания их деятельности как субъектов власти и государственного управления, а с другой - создали условия для более четкого правового определения полномочий, прав и обязанностей лиц, замещающих государственные должности, рамок и объема их дифференцированной ответственности за профессиональную деятельность.

К сожалению, как показывают результаты социологических исследований, уровень высокой сознательности и организационной культуры, самодисциплины пока не характерен для большинства государственных служащих. Это позволяет утверждать, что их значительная часть пока не готова к ослаблению централизованного контроля и переходу к самоорганизации и самоконтролю. Но активно стимулировать этот процесс необходимо.

Главная цель контроля в организации управления - повышение качества и эффективности деятельности организации. Достижение этой цели предполагает решение следующих основных задач:

определение фактического состояния служебной деятельности государственного органа (подразделения, сотрудника), ее соответствия законам Российской Федерации, решениям высших органов государственной власти;

оценка качества и своевременности исполнения законов, решений высших государственных органов власти (регламентирующих отношения к сфере деятельности данного органа) установок и указаний ее руководства, а также распоряжений самих руководителей органов (подразделений), выполнения собственных планов (решений), функциональных обязанностей сотрудников;

выявление и упреждение ошибок и недостатков в процессе осуществления служебной деятельности проверяемых (контролируемых) органов (подразделений, сотрудников), условий и причин, их порождающих, разработка предложений по устранению и предотвращению на будущее;

выявление позитивного опыта решения служебных проблем с учетом складывающейся обстановки, вскрытие потенциальных, неиспользованных резервов и возможностей их решения в целях обобщения и распространения такого опыта, совершенствования служебной деятельности;

оказание в ходе и по результатам контроля конкретной практической помощи контролируемым органам (подразделениям, сотруд-

никам) в совершенствовании деятельности на порученном участке и повышении ее эффективности;

оценка по итогам проверки (контроля) результатов работы контролируемых лиц, их соответствия занимаемым должностям, разработка при необходимости предложений по более эффективному их использованию, в том числе путем выдвижения или отстранения от занимаемой должности.

Основные принципы контроля в государственной службе:

- принцип всеобщности (сквозного) контроля означает, с одной стороны, что каждый руководитель, каждый сотрудник государственного органа независимо от своего ранга, должен осуществлять контроль на порученном участке как неотъемлемую часть своих должностных обязанностей, даже если никто ему специально этого не поручал. С другой стороны, это означает, что все уровни, звенья и сферы деятельности государственного органа, все осуществляемые мероприятия должны быть доступны для осуществления контроля соответствующими субъектами, наделенными для этого необходимыми обязанностями и правами;

- принцип целенаправленности контроля в государственной службе реализуется главным образом правильным выбором вопросов, подлежащих контролю, исходя из специфических особенностей государственного органа, его функций и задач, ключевых пунктов контроля, позволяющих судить о положении дел в целом или наиболее важных моментов в планах, реализация которых обеспечивает успех деятельности государственного органа в целом;

- принцип конкретности контроля как продолжение и развитие требования о его целенаправленности предполагает, что конкретными должны быть не только цели контроля, но и его результат: каждый недостаток должен иметь точные указания на время, место, причины, виновника, каждый положительный опыт - своего автора;

- принцип объективности контроля означает: а) контроль должен быть непредвзятым, изначально ориентированным на оценку реального положения дел; б) контроль должен способствовать выявлению не только негативных, но и положительных моментов в деятельности контролируемого органа (подразделения, сотрудника); в) выводы по результатам контроля должны базироваться на достоверных фактах, а не на слухах, домыслах, непроверенной информации, выявлять тенденции, а не базироваться на случайных, пусть даже очень ярких фактах, г) контроль должен учитывать все многообразие как внутренних,

так и внешних факторов, оказывающих существенное влияние на государственную службу и осуществление деятельности контролируемого органа (подразделения, сотрудника);

- принцип своевременности (систематичности) контроля исходит из того, что эффективность контроля определяется не скоростью или частотой его проведения, а получением информации, необходимой для своевременного корректирующего воздействия на контролируемый процесс, наличием определенной, наиболее эффективной для данных условий системы в осуществлении контроля;

- принцип действенности (конструктивности) контроля определяет его направленность не столько на выявление недостатков и положительных моментов в деятельности контролируемых как таковых, сколько на выработку конкретных мер по устранению выявленных недостатков и содействие распространению и внедрению прогрессивного опыта, в чем проявляется исключительно важная, превентивная и инструментальная функция контрольной деятельности.

Кроме названных основных контроль должен отвечать и таким принципам, как гибкость контроля, что позволяет системе контроля приспосабливаться к внезапным изменениям в обстановке; экономичность - если затраты на осуществление контроля превосходят его результаты, то такую систему контроля лучше не использовать вообще или перестроить ее, а возможно и вести менее тщательный контроль за данным объектом управления; простота - если система контроля слишком сложна и государственные служащие не понимают и не поддерживают ее, такая система контроля не может быть эффективной.

Какие пути возможны для снижения затрат денежных, трудовых и материальных ресурсов в ходе контроля исполнения решений? Экономичность может быть достигнута за счет: централизации регистрационных работ в органе управления; однократности учета документов; единообразного применения в органе управления регистрационных форм, схем построения учетно-информационного аппарата, формулировки регистрационных записей, делопроизводственных индексов и техники информационного поиска. Типизация деловых бумаг также может позволить экономить затраты. Ранжирование решений по степени важности и соответственно этому ранжированию установление различных групп решений по частоте контроля, также может способствовать сокращению затрат.

Важным путем сокращения затрат на контроль исполнения решений является сосредоточение внимания руководителей высшего

уровня на методах эффективного контроля и проверки, а также на том, чтобы эти методы использовались правильно руководителями нижестоящего уровня. Делегирование полномочий нижестоящим руководителем, при обеспечении централизованного контроля за их деятельностью, может упростить контроль исполнения решений.

Комбинирование всех путей - совершенствование сферы делопроизводства, точная адресация решений, выборочный контроль, выбор ключевых решений, делегирование полномочий - способствуют упрощению организации контроля исполнения решений.

Основные виды контроля в государственной службе:

пассивный контроль, который осуществляется дискретно по окончании какого-либо процесса (этапа, стадии, мероприятия) и, как правило, не связан с вмешательством в него контролера. Это, по сути дела, и есть проверка исполнения;

активный контроль осуществляется во время процесса исполнения принятого решения (закона, указа, постановления) или реализации контролируемым своих функциональных обязанностей;

предварительный (опережающий) контроль осуществляется до начала реализации намеченного, позволяет предвидеть возможные отклонения от выполнения плана (программы действий) и принять заблаговременные меры по их недопущению;

текущий контроль проводится в ходе реализации решения, когда еще не достигнуты намеченные результаты для выявления и своевременного устранения негативных отклонений, препятствующих нормальному течению этого процесса, а также выявления позитивных отклонений, которые можно использовать для достижения более значительных результатов или сокращения сроков достижения намеченных;

заключительный (итоговый) контроль предназначен для того, чтобы оценить, насколько правильно исполнено решение, какие при этом были допущены отклонения от намеченного плана, их причины и другие характеристики, насколько реалистичны и своевременны были сами принятые решения и т.п.;

последующий контроль - это, по сути дела, контроль результатов всех предшествовавших видов контроля, проверка качества и эффективности мер, выработанных на основе результатов контрольной деятельности;

общий контроль охватывает все сферы деятельности контролируемого объекта и специальный - только какую-либо из сторон его дея-

тельности;

внешний контроль за деятельностью государственной службы включает: президентский, парламентский и судебный контроль, прокурорский надзор за точным и единообразным исполнением законов Российской Федерации, а также контроль со стороны органов исполнительной власти и других органов государственного управления наделенных для этого необходимыми полномочиями;

внутренний или служебный контроль, осуществляемый контрольными органами, входящими в систему государственного управления;

самоконтроль - контроль, осуществляемый самим субъектом управления за ходом и результатами своей деятельности. Основные методы контроля в государственной службе включают методы сбора контрольной информации и методы ее анализа и обобщения.

Процедура контроля включает три основные стадии: установление нормативов (стандартов) контроля; сопоставление данных о фактическом положении дел с нормативными; выработка предложений (мер) по реализации результатов контроля.

Для действенности контроля в государственной службе необходимо установление стандартов деятельности, посредством выработки критериев с помощью которых измеряется и контролируется ход исполнения решения, а также оцениваются полученные результаты. Стандарты позволяют информировать исполнителей относительно того, какого поведения от них ожидают и какие их действия повлекут за собой санкции. Вместе с тем стандарты регламентируют деятельность контролирующих органов - определяют круг их задач, за пределы которых они не вправе выходить. В качестве стандартов выступают законодательные акты, нормативные документы, инструкции, кодексы этического поведения и т.п.

Добровольные соблюдения стандартов воспринимаются как определенные ограничения, регулирующие поведение исполнителей управленческих решений. Готовность к соблюдению стандартов может быть обусловлена привычным образом поведения, как составной части организационной культуры, или некими особыми интересами исполнителя.

Контроль в государственной службе оправдывает себя в той мере, в которой своевременно устраняются обнаруженные недостатки, и распространяется положительный опыт, принимаются меры воздействия в отношении виновных и поощрения добросовестных, высоко результативных работников. В таком понимании контроль выступает,

прежде всего, как средство оказания помощи подчиненным, профилактики и исправления, допускаемых ими ошибок (например, по причине недостаточной компетентности), отсутствии опыта и иным уважительным причинам. Подобный контроль может быть назван позитивным.

Однако на практике в государственной службе все чаще преобладает негативный контроль, цель которого в том, чтобы «изобличить» и «поймать». Причина пристрастия к этому виду контроля, скорее, всего в том, что много легче обнаружить совершенную ошибку, чем предупредить ее, проще перечислить иррациональные действия, чем предложить стратегию, исключаящую их возможность. Во всякой организации и при любой системе контроля стратегия последнего становится эффективной только в случае, когда она базируется на общепризнанные элементы и принципы контроля.

Осуществление целей государства, представленных в управленческих решениях, в высокой степени зависит от используемых методов контроля, результативность которых напрямую связана с тем, в какой мере они удовлетворяют принципам контроля. Изучение практики в государственной службе, в том числе обобщение и собственного опыта работы, позволяет нам сформулировать следующие базовые правила, определяющие возможность и результативность контроля.

Контроль строится так, чтобы подчеркивалась значимость контролируемой деятельности, не вызывать у контролируемых испуга и опасений за свое благополучие, быть прежде всего ориентированным на то, чтобы подсказать ему лучшие приемы выполнения работы, устранять неопределенности и предупреждать конфликтные ситуации. Сколько-нибудь долгое отсутствие контроля можно понять как следствие малозначительности остающейся вне надзора работы. Необходимо культивировать отношения к контролю, базирующиеся на той истине, что ошибаться свойственно всем, но всегда при желании есть возможность избегать их. Не следует забывать, (как это часто случается), что умело выполненную работу, не только следует признавать и поощрять, но и публично отмечать стремление работника к умножению знаний и повышению эффективности.

Контроль может быть систематическим и эпизодическим. В первом случае, он проводится по календарно установленному плану и выполняет функцию превентивного средства, а во втором - к нему прибегают, когда руководство получает информацию о неблагополучии в каком-либо подразделении, если возникает какой-либо инци-

дент. Однако контроль не может ограничиваться инцидентами.

Каждый из названных видов контроля имеет определенные преимущества и отрицательные черты. Частый контроль может создать впечатление, что людям не доверяют и вызывать состояние дискомфорта.

Редкий контроль зачастую расхолаживает людей, особенно со слабо развитым чувством ответственности. Подобный контроль могут расценить как сигнал к ненаказуемым злоупотреблениям. Отсюда следует, что выбор частоты контроля сопряжен с учетом многих факторов.

Неразумно привязывать контроль лишь к финишному результату, как это часто практикуется, то есть к концу отведенного срока. В этом случае до наступления финиша уходит много времени, в течение которого могут объявиться отклонения от намеченного курса (по причине непредвиденного дефицита ресурсов, безответственности исполнителей и др.), которые, если опоздать с принятием адекватных мер, будут невозможно компенсировать. Отсутствие текущего контроля зачастую является предпосылкой срыва решения.

Поэтому следует определить и согласовать промежуточные контрольные сроки с тем, чтобы исключался эффект неожиданности контроля. При этом желательно сроки контроля согласовать с исполнителем и тем, кстати говоря, лишний раз продемонстрировать, что контроль есть не недоверие в способности и добросовестность работника, а форма проявления заинтересованности организации в сотрудничестве с ним. Протяженность контролируемых периодов времени обычно достаточна, для того, чтобы выявить отклонения на ранней стадии, успеть принять меры и уложиться в общий срок обеспечения цели. Если условные промежуточные контрольные отрезки времени не удовлетворяют этим условиям, их следует пересмотреть. Причем контроль сверху желательно дополнить контролем, делегированным сотрудникам.

Кроме того, надо иметь в виду и то обстоятельство, что контроль, контрольная деятельность - это не только важнейшая функция управления, но и важнейший показатель управленческой культуры субъектов управления

Нередки случаи, когда очевиден своеобразный перекосяк в контроле, выражающийся в том, что руководитель искусственно сужает поле контроля, выбрав некоторые участки предпочтительным объектом надзора в ущерб деятельности других участков. Выбор участка дале-

ко не обязательно диктуется разумными соображениями. Это может быть участок, к деятельности которого руководитель испытывает нездоровый профессиональный интерес, где имеются просто сомнения в способности подчиненных успешно выполнять порученную работу и т. д. В подобных ситуациях важные участки деятельности оказываются почти вне надзора, а это нередко негативно сказывается на ритме и эффективности работы государственного органа.

Сложная система контроля никогда не бывает замкнутой: она образует относительно широкую структуру, способную действовать эффективно только в симбиозе с системой стимулирования и иных ценностей; замкнутость рано или поздно нарушит систему обратных связей и динамизм организации, а вместе с тем и структуру власти.

Выводы и рекомендации по материалам контроля должны стать достоянием и предметом обсуждения всего коллектива. Иногда бытует мнение, что этого делать не следует. Такое случается там, где привыкли использовать информацию о тех или иных недостатках как камень за пазухой, пытаясь использовать ее в подходящий момент в своекорыстных целях. Истинный контроль выявляет не только недостатки, но и достоинства. Сведения о недостатках нужны не для того, чтобы «вызывать на ковер», а с тем, чтобы разработать меры по их устранению на пользу организации и самого работника. Если негативные результаты не становятся предметом обсуждения, то в сущности усилия по контролю сводятся на нет.

Принцип «отказа от контроля» и поощрение самоконтроля, помимо обеспечения функций надзора, весьма благоприятствуют также совершенствованию персонала управления, поскольку работник вскоре познает свой истинный потенциал, способность правильно воспринимать и успешно выполнять решения.

Еще одним шагом в контроле исполнения решений является установление эффективного баланса за отдельными характеристиками контроля, поскольку контроль только по одной характеристике может исказить реальное состояние дел. Дело в том, что на практике имеется тенденция рассматривать исполнение решений только в аспекте сроков его исполнения. Сроки легко поддаются измерению, но надо также измерять и такие характеристики как количество решений, принимаемых одним руководителем, их качество.

Раздел 7. Методические рекомендации для семинарских занятий.

7.1 Указания к семинарским занятиям.

Получение углубленных знаний по изучаемой дисциплине «Принятие и исполнение государственных решений» достигается за счет дополнительных часов к аудиторной работе - самостоятельной работы студентов. Выделяемые часы целесообразно использовать для знакомства с дополнительной научной литературой по проблематике дисциплины, анализа научных концепций и современных подходов к осмыслению рассматриваемых проблем.

К самостоятельному виду работы студентов относится работа в библиотеках, в электронных поисковых системах и т.п. по сбору материалов, необходимых для проведения практических занятий или выполнения конкретных заданий преподавателя по изучаемым темам. Студенты могут установить электронный диалог с преподавателем, выполнять посредством него контрольные задания.

Применение аналитических материалов органов государственной власти, консалтинговых компаний, практического опыта органов государственной власти и местного самоуправления, а также организаций по использованию современных технологий в государственном и муниципальном управлении и on-line доступа к ведущим мировым практикам электронно-образовательные ресурсы библиотеки позволяют сформировать у студента адекватное представление о современном состоянии, развитии и решении задач в данной области.

Одним из видов самостоятельной работы студентов является написание творческой работы по заданной либо согласованной с преподавателем теме.

В качестве оценочных средств на протяжении семестра используются:

- общетеоретические вопросы и задания с открытой формой ответа,
- тестирование,
- контрольные работы студентов,
- творческая работа,
- итоговое испытание.

Формой итогового контроля знаний студентов является зачет, в ходе которого оценивается уровень теоретических знаний и навыки решения проблемных задач.

7.2 Содержание семинарских занятий.

Тема №1 Государственное решение как научное понятие.

Учебные вопросы.

1. Типы решений, способы их разработки, уровни участия различных субъектов
2. Деятельность политических институтов и органов административного управления
3. Анализ решений — неотъемлемый аспект теории государственного управления.

Рекомендуемая литература:

1. Омельченко Н., История государственного управления в России. М.: Проспект, 2014
2. Охотский Е.. Теория и механизмы современного государственного управления. Юрайт 2013 г.
3. Смирнов Э.А. Управленческие решения: Учебник для вузов. М.: РИОР, 2009.
4. Яновский В, Кирсанов С.. Государственное и муниципальное управление. Введение в специальность. КноРус 2013 г.

Тема №2 Выбор целей — определяющее звено процесса принятия решения.

Учебные вопросы.

1. Типология целей. Различие видов решений.
2. Общепародные, общегосударственные, долгосрочные цели.
3. Краткосрочные, текущие цели. Проблемы и цели регионального и местного масштаба.

Рекомендуемая литература:

1. Абросимова М.. Информационные технологии в государственном и муниципальном управлении. КноРус 2013 г.
2. Гимазова Ю., Государственное и муниципальное управление. Юрайт 2014
3. Карданская Н.Л. Принятие управленческих решений. М.: Юнити, 2009.
4. Лапыгин Ю.Н. Управленческие решения: учебное пособие. М.: Эксмо, 2009
5. Смирнов Э.А. Управленческие решения: Учебник для вузов. М.: РИОР, 2009.

Тема №3 Приоритетность политического выбора.

Учебные вопросы.

1. Фактор интересов в политическом выборе.
2. Принцип приоритета общих интересов над индивидуальными.
3. Выбор политических целей как первоначального определяющего этапа разработки стратегии.
4. основополагающая идея стратегии, ведущий замысел, концепция.

Рекомендуемая литература:

1. Демидова Г.В. Управленческая психология: Учебное пособие. М.: Академия, 2009
2. Купряшин Г. Л.. Модернизация государственного управления: институты и интересы. Издательство МГУ 2012 г.
3. Левина С.Ш., Турчаева Р.Ю. Управленческие решения: конспект лекций. Ростов-на-Дону: Феникс, 2009.
4. Омельченко Н., История государственного управления в России. М.. Проспект, 2014
5. Смирнов Э.А. Управленческие решения: Учебник для вузов. М.: РИОР, 2009.

Тема №4 Последовательность этапов принятия решений.

Учебные вопросы.

1. Предвидение - необходимый элемент стратегического мышления управляющего.
2. Прогноз как инновационный потенциал, осмысление возможных препятствий на пути решения проблемной ситуации.
3. Общественно-политическая диагностика. Основные цели диагностики.

Рекомендуемая литература:

1. Демидов А.. Государственный аппарат. Эффективность и результативность деятельности. Издательский дом "Бюджет" 2013 г.
2. Купряшин Г. Л.. Модернизация государственного управления: институты и интересы. Издательство МГУ 2012 г.
3. Левина С.Ш., Турчаева Р.Ю. Управленческие решения: конспект лекций. Ростов-на-Дону: Феникс, 2009.
4. Омельченко Н., История государственного управления в России. М.. Проспект, 2014
5. Смирнов Э.А. Управленческие решения: Учебник для вузов. М.: РИОР, 2009.

Тема №5 Выбор средств, соответствующих целям — составная часть разработки решения.

Учебные вопросы.

1. Проблема цели и средства.
2. Три варианта взаимодействия цели и средств управления.
3. Различие между принимающим решение и участниками

Рекомендуемая литература:

1. Лукичёва Л.И. Управленческие решения. М.: Омега-Л, 2009.
2. Охотский Е.. Теория и механизмы современного государственного управления. Юрайт 2013 г.
3. Смирнов Э.А. Управленческие решения: Учебник для вузов. М.: РИОР, 2009.
4. Яновский В, Кирсанов С.. Государственное и муниципальное управление. Введение в специальность. КноРус 2013 г.

Тема №6 Динамика исполнения решений

Учебные вопросы.

1. Реализация государственного решения — логическое продолжение его принятия.
2. Исполнение решения — финал управленческого действия.
3. Многоэтапный процесс исполнения решений.
4. Достижение конечных результатов. Концентрации усилий на стратегических действия.

Рекомендуемая литература:

1. Карданская Н.Л. Принятие управленческих решений. М: Юнити, 2009.
2. Омельченко Н., История государственного управления в России. М.. Проспект, 2014
3. Охотский Е.. Теория и механизмы современного государственного управления. Юрайт 2013 г.
4. Смирнов Э.А. Управленческие решения: Учебник для вузов. М.: РИОР, 2009.

Тема №7 Общие ошибки начальной стадии реализации конкретного управленческого решения.

Учебные вопросы.

1. Смешивание различных стилей управления.
2. Усилия по достижению в организации согласия и сплоченности коллектива.

3. Комплекс управленческих действий, различных по содержанию и значимости.

Рекомендуемая литература:

1. Гимазова Ю., Государственное и муниципальное управление. Юрайт 2014

2. Кабашов С.. Морально-этические и правовые основы государственного и муниципального управления. Дело 2013 г.

3. Купряшин Г. Л.. Модернизация государственного управления: институты и интересы. Издательство МГУ 2012 г.

4. Лапыгин Ю.Н. Управленческие решения: учебное пособие. М.: Эксмо, 2009.

5. Смирнов Э.А. Управленческие решения: Учебник для вузов. М.: РИОР, 2009.

Тема №8 Кадровое обеспечение в реализации государственных решений.

Учебные вопросы.

1. Проблема ресурсов. Источники и общие контуры.

2. Человеческий фактор решающий в осуществлении государственных решений.

3. Конфликтная форма взаимоотношений.

4. Источники конфликтов: автократическая и демократическая ориентации.

Рекомендуемая литература:

1. Бражко Е.И., Серебрякова Г.В., Смирнов Э.А. Управленческие решения: учебное пособие. М.: РИОР, 2010.

2. Омельченко Н., История государственного управления в России. М.. Проспект, 2014

3. Охотский Е.. Теория и механизмы современного государственного управления. Юрайт 2013 г.

4. Смирнов Э.А. Управленческие решения: Учебник для вузов. М.: РИОР, 2009.

5. Юкаева В.С. Управленческие решения: учебное пособие. М: Изд-во «Дашков и К», 2009

Тема №9 Механизм контроля исполнения административно-государственных решений

Учебные вопросы.

1. Система контроля — неотъемлемая часть любой управляющей

организации.

2. Ход процесса исполнения решений.

3. Диагностика процесса исполнения решения, ревизия и санкции.

Рекомендуемая литература:

1. Смирнов Э.А. *Управленческие решения: Учебник для вузов.* М.: РИОР, 2009.

2. Лапыгин Ю.Н. *Управленческие решения: учебное пособие.* М.: Эксмо, 2009.

3. Охотский Е.. *Теория и механизмы современного государственного управления.* Юрайт 2013 г.

4. Юкаева В.С. *Управленческие решения: учебное пособие.* М.: Изд-во «Дашков и К», 2009

5. Яновский В, Кирсанов С.. *Государственное и муниципальное управление. Введение в специальность.* КноРус 2013 г.

7.3 Вопросы к зачету.

1. Типы решений, способы их разработки, уровни участия различных субъектов

2. Деятельность политических институтов и органов административного управления

3. Анализ решений — неотъемлемый аспект теории государственного управления

4. Типология целей. Различие видов решений

5. Общеполитические, общегосударственные, долгосрочные цели

6. Краткосрочные, текущие цели. Проблемы и цели регионального и местного масштаба

7. Фактор интересов в политическом выборе.

8. Принцип приоритета общих интересов над индивидуальным

9. Выбор политических целей как первоначального определяющего этапа разработки стратегии

10. Основополагающая идея стратегии, ведущий замысел, концепция

11. Предвидение - необходимый элемент стратегического мышления управляющего

12. Прогноз как инновационный потенциал, осмысление возможных препятствий на пути решения проблемной ситуации.

13. Общественно-политическая диагностика. Основные цели диаг-

ностики

14. Проблема цели и средства
15. Три варианта взаимодействия цели и средств управления
16. Различие между принимающим решение и участниками
17. Реализация государственного решения — логическое продолжение его принятия
18. Исполнение решения — финал управленческого действия
19. Многоэтапный процесс исполнения решений
20. Достижение конечных результатов. Концентрации усилий на стратегических действиях
21. Смешивание различных стилей управления
22. Усилия по достижению в организации согласия и сплоченности коллектива
23. Комплекс управленческих действий, различных по содержанию и значимости
24. Проблема ресурсов. Источники и общие контуры
25. Человеческий фактор решающий в осуществлении государственных решений
26. Конфликтная форма взаимоотношений
27. Источники конфликтов: автократическая и демократическая ориентации
28. Система контроля — неотъемлемая часть любой управляющей организации
29. Ход процесса исполнения решений
30. Диагностика процесса исполнения решения, ревизия и санкции

Библиографический список

1. Абросимова М.. Информационные технологии в государственном и муниципальном управлении. КноРус 2013 г.
2. Бражко Е.И., Серебрякова Г.В., Смирнов Э.А. Управленческие решения: учебное пособие. М.: РИОР, 2010
3. Гимазова Ю., Государственное и муниципальное управление. Юрайт 2014
4. Демидов А.. Государственный аппарат. Эффективность и результативность деятельности. Издательский дом "Бюджет" 2013 г.
5. Демидова Г.В. Управленческая психология: Учебное пособие. М.: Академия, 2009
6. Кабашов С.. Морально-этические и правовые основы государственного и муниципального управления. Дело 2013 г.
7. Карданская Н.Л. Принятие управленческих решений. М.: Юнити, 2009
8. Купряшин Г. Л.. Модернизация государственного управления: институты и интересы. Издательство МГУ 2012 г.
9. Кузин В, Зуев С., Организационно-правовые основы системы государственного и муниципального управления. Учебное пособие. Издательский дом "Дело" РАНХиГС 2014
10. Лапыгин Ю.Н. Управленческие решения: учебное пособие. М.: Эксмо, 2009
11. Левина С.Ш., Турчаева Р.Ю. Управленческие решения: конспект лекций. Ростов-на-Дону: Феникс, 2009
12. Лукичёва Л.И. Управленческие решения. М.: Омега-Л, 2009
13. Омельченко Н., История государственного управления в России. М.. Проспект, 2014
14. Охотский Е.. Теория и механизмы современного государственного управления. Юрайт 2013 г.
15. Сергеевич В.И.. Вече и Князь. Русское государственное устройство и управление во времена князей Рюриковичей. М., 2013 г.
16. Смирнов Э.А. Управленческие решения: Учебник для вузов. М.: РИОР, 2009
17. Соколова Л.Е. Разработка управленческого решения: конспект лекций. М.: Высшее образование, 2009
18. Сычева Л.. Государственное управление в России в 2000-2012 гг. Модернизация монетизации. Алетейя 2013 г.
19. Юкаева В.С. Управленческие решения: учебное пособие. М: Изд-во «Дашков и К», 2009
20. Яновский В, Кирсанов С.. Государственное и муниципальное управление. Введение в специальность. КноРус 2013 г.



Издается в авторской редакции.

Подписано в печать 03.06.2014 г. Формат 60x80¹/₁₆
Бумага кн.-журн. П.л. 5,25 Гарнитура Таймс.
Тираж 50 экз. Заказ № 10097

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего профессионального образования
«Воронежский государственный аграрный университет имени императора Петра I»
Типография ФГБОУ ВПО Воронежский ГАУ 394087, Воронеж, ул. Мичурина, 1
Информационная поддержка: <http://tipograf.vsau.ru>

Отпечатано с оригинал-макета заказчика. Ответственность за содержание
предоставленного оригинал-макета типография не несет.
Требования и пожелания направлять авторам данного издания.