



КАФЕДРА МЕНЕДЖМЕНТА И СОЦИОЛОГИИ УПРАВЛЕНИЯ

ЛЕКЦИЯ

Органы исполнительной власти принятия и исполнения государственных решений

*доцент кафедры , к.т.н.
СТАРОСТИН Анатолий Сергеевич*

Государственные решения

Дисциплина ПИГР предполагает описание и характеристику показателей, специфицирующих все структурно необходимые параметры процесса принятия и исполнения государственных решений и потому расширяющих набор изучаемых явлений в контексте целеполагания и целеосуществления.

Основные признаки группировки государственных решений

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, мотивации и контроля.

Примеры государственных решений

Политические решения: государственные программы, социально-экономические, социально-политические концепции и военно-стратегические концепции, законодательные акты конституционного характера, принятые Федеральным Собранием РФ, Указы Президента России по общим вопросам деятельности государства и др.

Административно-управленческие решения: Постановления Правительства России, приказы и распоряжения министерств и ведомств.

Решения на региональном уровне: законы, принимаемые представительными органами власти, конституции республик, уставы областей, краев, постановления глав администраций субъектов Федерации и др. Они могут быть как политико-правовыми, так и административными актами.

Основные признаки классификации группировки государственных решений

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 сложившейся ситуацией;

по достижимости — реально достижимые и возможно (теоретически) выполнимые.

Основные признаки классификации группировки государственных решений

содержание государственного решения может быть - экономическим, организационным, социальным, правовым, технологическим;

по форме принятия решения – индивидуальное (единоличное), групповое (коллегиальное), коллективное;

по механизмам принятия решения в зависимости от функциональной направленности:

властно-управленческие функции (парламент);

административные функции (Правительство, министерства, ведомства);

политические (институт Президента (администрация)).

Для решения проблемы необходимо ответить на следующие вопросы

для чего делать (реализация идеи, решение проблемы);
что делать (какие новые запросы потребителей необходимо удовлетворять, либо на каком качественном уровне необходимо удовлетворять старые потребности);
как делать (по какой технологии);
с какими затратами;
в каком количестве;
в какие сроки;
где (место, производственные помещения, персонал);
кому поставлять и по какой цене;
что это дает инвестору и обществу в целом.

Основные этапы процесса действия государственного субъекта (органа власти и управления) при принятии и исполнении государственных решений

- 1. Цель. (целеполагание и целеосуществление).**
- 1. Общегосударственная долгосрочная стратегия – концепция.**
- 1. Программы социально-экономического развития.**

ЦЕЛИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ

ЦЕЛИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

ОСНОВНЫЕ ВИДЫ

общественно-политические

производственные

экономические

организационные

социальные

информационные

духовные

деятельностно-практикологические

духовные

УРОВЕНЬ

стратегические

оперативные

тактические

ОБЪЕМ

общие

частные

РЕЗУЛЬТАТ

конечные

промежуточные

ВРЕМЯ

отдаленные

ближние

непосредственные

ЦЕЛИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ

ГОСУДАРСТВЕННО-ПОЛИТИЧЕСКИЕ

- выполнение конституционных требований о государственной поддержке социальной сферы
- исполнение и обеспечение полномочий государства и его органов
- реализация обязательств государства по обеспечению определенного уровня жизни, удовлетворению материальных и духовных потребностей людей
- обеспечение благосостояния общества

ЭКОНОМИЧЕСКИЕ

- повышение эффективности государственного регулирования экономики
- управление от имени государства государственной собственностью
- снижение затрат на содержание государственного аппарата

СОЦИАЛЬНЫЕ

- решение общегосударственных задач управления
- выполнение публичных дел
- практическое осуществление функций государства
- создание условий для связи государственного аппарата с народом

ПРАВОВЫЕ, НОРМАТИВНЫЕ

- обеспечение соблюдения законодательства страны
- создание правовых условий для нормального функционирования государственного аппарата
- совершенствование норм, стандартов, правил регулирования состава государственного аппарата; продвижение по службе

ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ

- организационно-техническое обеспечение деятельности органов государственной власти
- профессионализация государственного аппарата, организация учебы
- приведение структуры государственного аппарата в соответствие с задачами государственной службы
- формирование и развитие организационной культуры государственной службы

1. Высшие безальтернативные государственные цели

- 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.

Высшие безальтернативные государственные цели

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.

Трактовка интересов в теории социального управления неоднозначна. Во-первых, в плане признания или отрицания реальности общих (национальных, государственных) интересов.

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. Однако **основные цели политики определяются общими интересами** и накладывают свой отпечаток на общегосударственные решения

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.

Высшие безальтернативные государственные цели

Выбор целей при принятии государственного решения, интересами влиятельных (доминирующих) общественных групп или большинства общества.

Примеры выделения интересов в теории социального управления:

1. Отрицание существования общих (национальных) интересов (Ф.Фукуяма, В. Макаренко).
2. Интересы организации имеют приоритет перед интересами отдельной личности (А.Файоль, 1916 г.).

Высшие безальтернативные государственные цели

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;
- в) выбор мотивирован положительным долгосрочным прогнозом;
- г) выбор принят (с ним согласны) основными социальными группами, ведущими политическими силами.

2. Общегосударственная долгосрочная стратегия

1. Цели конкретизируются в совокупности задач, планируемых к последовательному решению.
2. Обрисовываются общие контуры и стадии предполагаемых изменений общественной системы и ее отдельных, частей.
3. Характеризуются главные средства, методы и социальные агенты деятельности для достижения избранных целей.
4. Разрабатывается основополагающая идея стратегии, ведущий замысел — ее концепция, определяющая приоритетную цель государственной политики, ее направления и комплекс задач, решаемых в рамках этих направлений.
5. Для выработки концепции государственной политики и в целом стратегии необходимо научно обоснованное определение особенностей исторического периода развития страны, учет условий, в которых действует руководящий субъект.

3. Разработка программы социально-экономического развития

Подготовка каждого решения начинается с выявления проблем, симптомы (признаки, проявления) проблемной ситуации разнообразны:

1. Неудовлетворенность определенных потребностей и интересов тех или иных слоев населения.
2. Снижение трудовой и политической активности граждан.
3. Возникновение и обострение конфликтов между общественными группами и слоями.
4. Возникновение и рост недоверия общества к властям.
5. Негативное состояние отдельных участков жизни общества и государства.

Восприятие управляющими органами симптомов проблем — первый шаг на пути их понимания.

Прояснение проблем и причин, их породивших, осуществляется путем анализа.

3. Разработка программы социально-экономического развития

Цели реализации государственных решений (программ) должны быть :
актуальными; приоритетными; конкретными; четко сформулированными;
отражающими интересы управляемых и не противоречащими интересам
управляющих.

**Теория и практика государственного управления
обозначили следующие 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. Избрание способов, средств и методов осуществления проекта.**
- 5. Определение конкретных исполнителей.**

Та или иная цель однозначно не определяет направление и способ действия (проект), а предполагает альтернативные варианты (модели проекта) ее достижения. Это объясняется как внутренним разнообразием управляющей системы, так и свойствами управляемого объекта.

1. При выборе конкретного проекта субъекту необходимо иметь в виду независимо от ситуации две цели:

- цель действия данного органа управления;
- долгосрочную цель политики государства.

Первая может быть краткосрочной, среднесрочной, поставленной центральным органом управления. 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.

Например, каждый руководитель региона ставит перед собой и добивается реализации определенных целей в области экономики, социальной и политической сферы.

Вторая - это 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.

2.Экспертиза (оценка специалистов) — 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.**

- **политическая** экспертиза - проверка и оценка 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.

Многие руководители, даже государственные учреждения высокого уровня, из популистских соображений принимают решения, не подкрепленные реальными ресурсами. Объективная финансово-экономическая экспертиза — защита государства от подобных “новаций”;

-социальная экспертиза проводится 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 в двух аспектах:

- а) соответствие его установкам государственных социальных программ;
- б) в плане гуманистического потенциала, в частности, создания условий для участия управляемых (людей, коллектива, общества) 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.

- юридическая экспертиза необходима для проектов любых решений. Всякое управленческое воздействие государственных субъектов на управляемых должно быть легитимно. Правовое обеспечение решения — гарантия его реализации.

3. Планирование и разработка проекта рассматривается в качестве одного из “шагов” на пути разработки и принятия государственных решений.

В рамках анализируемого этапа принятия решения планирование включает:

конкретизацию целей, масштабов и задач;

распределение функций и времени выполнения проекта;

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, информационного капиталов, необходимых для реализации разработанного стратегического курса;

б) просчитывание возможных последствий осуществления программ.

4. Проблема цели и средства как способа осуществления проекта — традиционная для теории деятельности вообще и теории и практики управления в частности. Возможны три варианта взаимодействия цели и средств управления:

1. Оптимальный — данные средства обеспечивают достижение цели.
2. Его противоположность — избранные средства оказываются недостаточными для реализации цели.
3. 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.

Цель, для которой требуются “неправые средства, не есть правая цель” (К. Маркс). Но и неправые средства деформируют “правую” цель. Поэтому к выбору средств должны предъявляться такие же требования, как и к выбору целей. За исключением одного: средством не может быть человек, он может быть только целью.

5. Принятие и исполнение решений. Принятие решения — функция руководителя данного государственного органа при участии членов организации. При этом члены организации должны выполнять различные роли, “иметь полномочия для принятия решений, располагать нужной для этого информацией и профессиональной компетенцией”. 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.

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.

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:

- 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. Политические и идеологические критерии подбора лиц на государственные должности доминируют в практике российских властей.

Пример: отставка бывшего Председателя Правительства России Е. Примакова и его заместителя по политическим мотивам актом главы государства, не одобренным, согласно социологическому опросу, 80% респондентов.

Тема 3 Динамика исполнения решений

Реализация государственного решения — логическое продолжение его принятия. Если решение принимается, следовательно, оно должно исполняться, ибо неременным 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.

Любое государственное управленческое решение — не единичный акт, а длительный процесс:

исполнители и избиратели должны принять саму идею;
необходимо добиться от заинтересованных лиц согласия с методами решения;
убедить колеблющихся и ослабить противников;
неусыпно следить за прохождением ГУР в недрах государственной машины;
держат под контролем реализацию ГУР и саму процедуру выполнения.

Процесс исполнения решения существенно отличается от его принятия.

Принятие решения сводится к целеполаганию (концепция, прогнозирование, программирование и планирование).

Исполнение решения — к целедостижению.

Динамика исполнения решений

Целедостижение - 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 (момент истины) для управляющего субъекта.

Основное в исполнении — практическое достижение запланированного, соответствующей цели, результата, а следовательно, удовлетворение конкретных общественных потребностей и интересов.

Процесс исполнения решений очерчен во времени и осуществляется в определенном секторе политического пространства и правового поля заданными содержанием решения способами и методами управленческого действия **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.

Динамика исполнения решений

Решения государственных органов, как правило, многоцелевые, и они адресуются субъектам-исполнителям различных уровней и видов управления.

Способность субъекта своевременно определять и знать, где сосредоточить свои основные силы, — один из главных признаков искусства управления и политики. “Определите 20% действия, которые обеспечивают 80% результатов, и сосредоточьте на них все усилия”, — такое правило “концентрации усилий на стратегических действиях” рекомендуют руководителям. (Правило Парето 20/80)

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 другим вопросам.

Динамика исполнения решений

Реализация государственных решений, в особенности программных, требует:

1. Соответствующего кадрового обеспечения, а именно:

1. Привлечения новых профессионально подготовленных работников и переподготовки имеющегося персонала.
2. Продуманной и стратегически ориентированной кадровой политики государства в целом и каждого субъекта Федерации.

Это главные условия 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.

Необходимо переходить к научно обоснованным критериям формирования управляющих кадров. Главное Компетентность.

Динамика исполнения решений

Реализация государственных решений, в особенности программных, требует:

2. Ресурсы.

3. 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.

4. Непосредственная организация и регулирование процесса исполнения решения включает: 1) анализ эффективности задействованных стимулов активизации деятельности участников процесса; 2) своевременное внесение соответствующих изменений в структуру мотивации.

5. Контроль исполнения решений — одна из главных функций управления. Система контроля — неотъемлемая часть любой управляющей организации.

Сущность контроля заключается в фиксировании адекватности (соответствия) целям, решений направления, способа управленческих действий и результата этих действий.

Контроль устанавливает, насколько изменение объекта доведено до его запланированного состояния (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.

Основные направления программы долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года

1. В 2015 - 2020 годах Россия должна войти в пятерку стран-лидеров по объему ВВП (по паритету покупательной способности (ППС)).
2. Уровень доходов и качество жизни россиян достигнет показателей, характерных для развитых экономик (личная безопасность, доступность услуг образования и здравоохранения требуемого качества, необходимый уровень обеспеченности жильем, доступ к культурным благам и обеспечение экологической безопасности).
3. ВВП на душу населения по ППС - увеличится с 13,9 тыс. долларов США в 2007 году до более чем 30 тыс. долларов США в 2020 году (70 процентов).
4. Охват высшим и средним профессиональным образованием населения составит 60 - 70 процентов (2007 год - около 50 процентов).
5. Средний уровень обеспеченности жильем достигнет к 2020 году около 30 кв. м на человека (или около 100 кв. м на среднестатистическую семью).
6. Доля населения, проживающего в местах с неблагоприятной экологической обстановкой, снизится с 43 процентов в 2007 году до 14 процентов в 2020 году.
7. Уровень смертности от насильственных причин снизится примерно вдвое.

Основные направления программы долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года

8. Доля среднего класса составит более половины населения, при этом значительную часть среднего класса образуют люди, занятые созданием новой экономики знаний, технологий и обеспечением развития самого человека.

9. Российская экономика не только останется мировым лидером в энергетическом секторе, добыче и переработке сырья, но и создаст конкурентоспособную экономику знаний и высоких технологий.

10. К 2020 году Россия может занять значимое место (5 - 10 процентов) на рынках высокотехнологичных товаров и интеллектуальных услуг в 5 - 7 и более секторах.

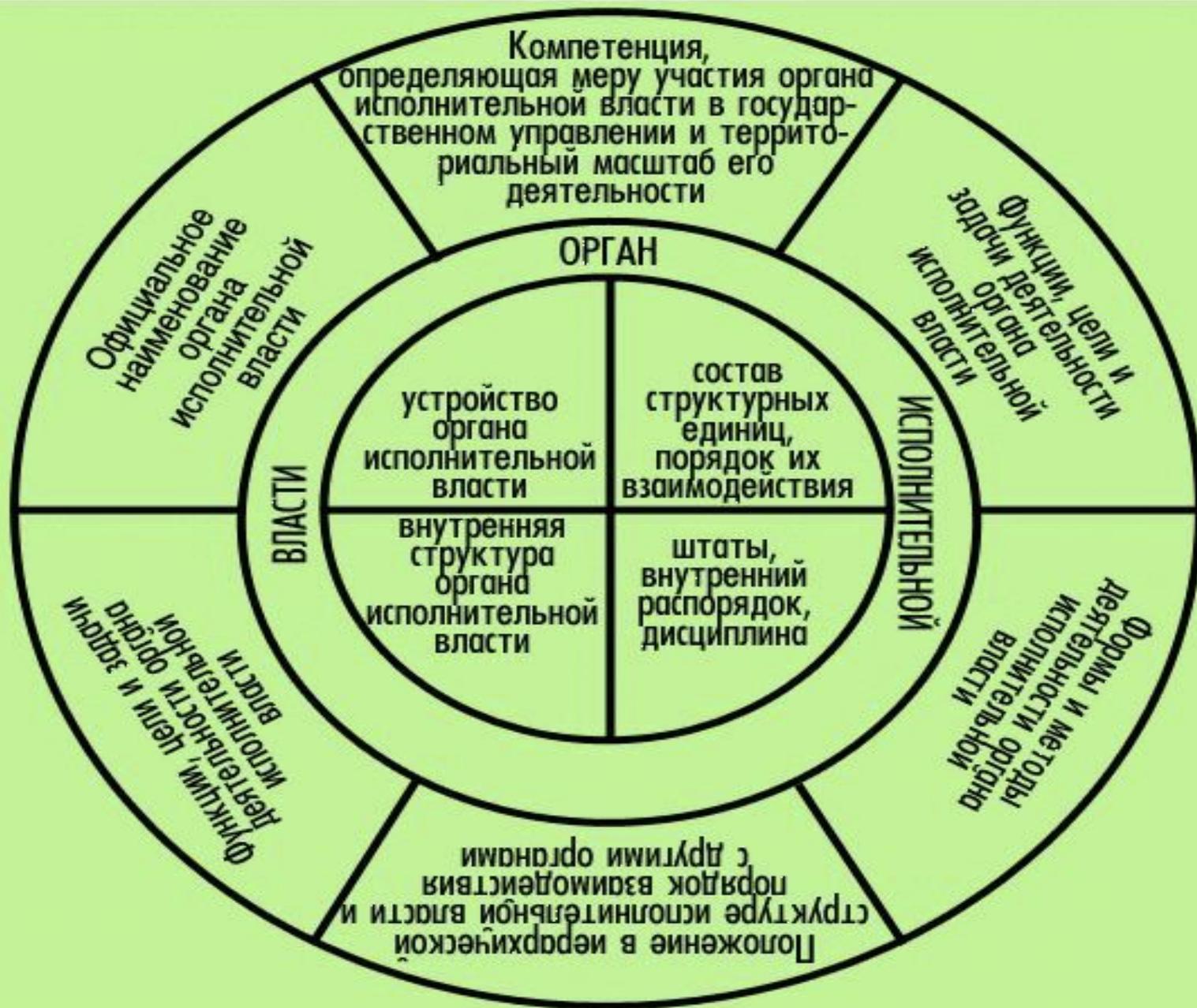
11. Будут сформированы условия для массового появления новых инновационных компаний во всех секторах экономики, и в первую очередь в сфере экономики знаний.

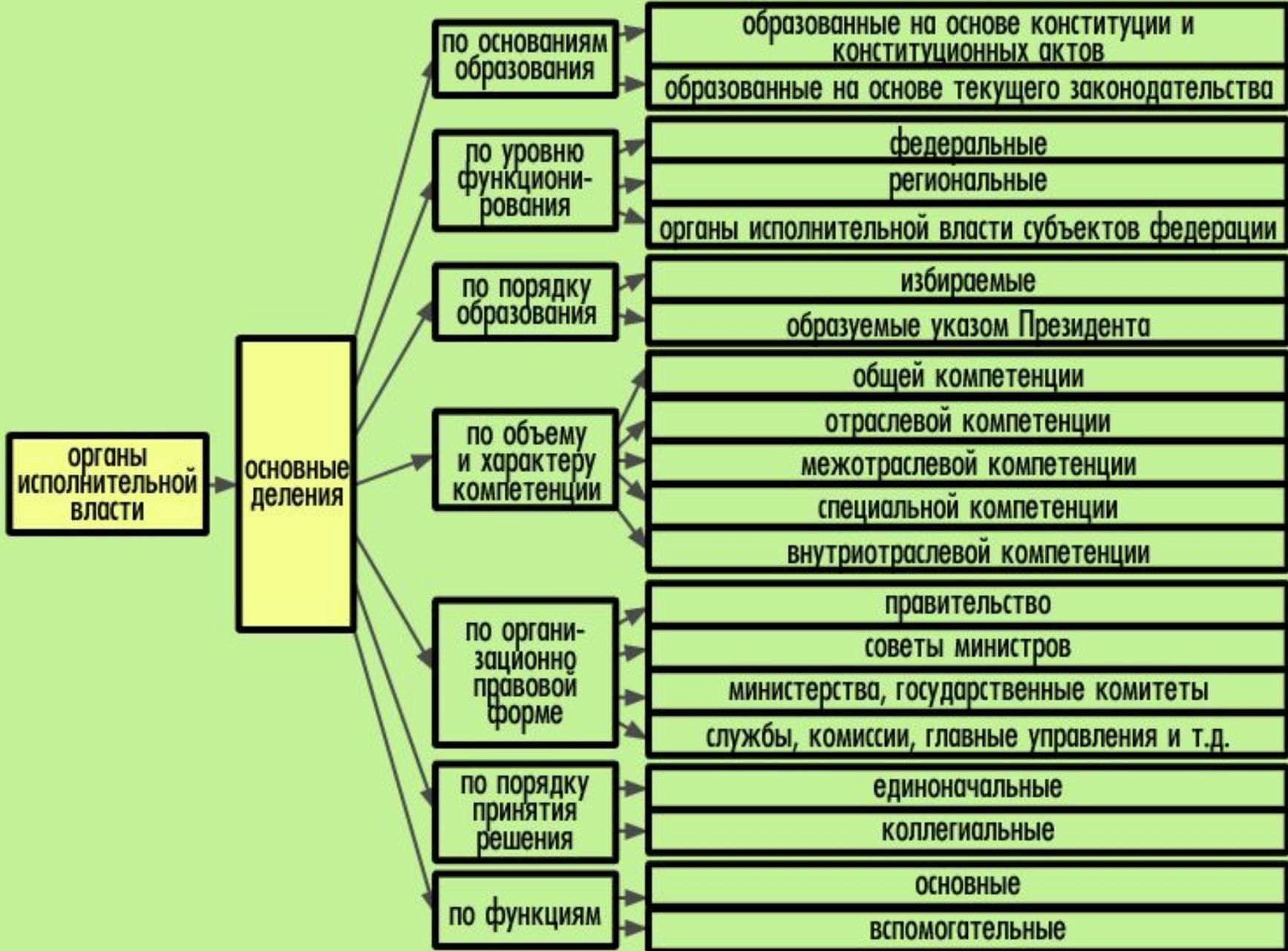
12. и т.д . **Распоряжение Правительства РФ от 17 ноября 2008 г. N 1662-р
О Концепции долгосрочного социально-экономического развития РФ на
период до 2020 года (с изменениями и дополнениями)**

Система ГАРАНТ: http://base.garant.ru/194365/#block_1000#ixzz3RgZ4Hmej



Органы ИВ





Органы ИВ РФ

