Государственные управленческие решения:
виды, свойства, отличительные черты

Государственное управленческое решение это политико-правовой акт, в котором в логической форме выражено воздействие управляющих звеньев (государственных органов, должностных лиц) на общественно-социальную систему (управляемые субъекты), необходимые для достижения поставленных целей, обеспечения интересов и удовлетворения соответствующих потребностей управления.

В самом широком смысле государственное управленческое решение - это облеченная в официальную форму властная воля государства, которая, будучи закрепленной в соответствующих государственных актах, обеспечивает целенаправленное воздействие власти на социальную действительность.

Таким образом, **государственное управленческое решение** - это решение, принятое в установленном порядке правомочной государственной структурой.

Это обязательная для исполнения государственная программа, содержащая цели и задачи, а также набор способов, средств и ресурсов материально-технического, финансового, кадрового и иного характера, необходимые для их наилучшей реализации в интересах общества. Это идеальная модель будущего состояния той или иной социальной системы, посредством которой государство формулирует свое представление о содержании, форме, желательности, обязательности того или иного будущего социального изменения. Его цель - мобилизовать, организовать и сориентировать людей на практическое преобразование социальной действительности в соответствии с ранее принятыми политическими проектами и программами.

Важнейшей его особенностью является то, что государственное управленческое решение является источником права, порождает право и закрепляет право в определенных правовых формах. Причем источником права оно является не только по форме своего документального закрепления (закон, указ, постановление, решение, приказ, инструкция, частное определение и т.д.), но и по своей социальной сущности. Управленческое решение принимается не по единоличной воле руководителя, разрабатывается не в «тиши хорошо обставленных рабочих кабинетов». Его источник (первооснова) - реальная жизнь общества, политическое и правовое сознание народа (граждан, ученых, президентов, депутатов, министров и других должностных лиц), т.е. все те процессы, которые в данный момент характеризуют экономику, политику, культуру, образование, здравоохранение, ЖКХ, сферу межнациональных и межконфессиональных отношений и т.д.

В совокупности и по соподчиненности между собой государственные управленческие решения образуют сложную систему, построенную как по вертикальному (иерархическому), так и горизонтальному (отраслевому, функциональному) принципу.

В зависимости от юридической иерархии государственные управленческие решения делятся на а) конституционные; б) законодательные; в) подзаконные. Каждый нижестоящий субъект государственной власти и управления принимает свои управленческие решения во исполнение либо с учетом требований решений вышестоящих инстанций. Любое инициативное решение не должно противоречить действующему законодательству, не должно нарушать принятые решения на высших этажах управленческой иерархии, должно учитывать требования общих межведомственных документов. Только в этом случае управленческое решение будет законным и конструктивным.

По содержанию сформулированных в них задач государственные управленческие решения делятся **на политические и административные**. Политические представляют первичный уровень государственного управления, административные - вторичный, играющий в определенном, конечно, смысле подчиненное значение.

Политические решения касаются наиболее крупных, стратегически значимых, затрагивающих судьбы миллионов людей проблем - безопасности страны, ее территориальной целостности и суверенитета, перспектив социально-экономического, национально-

территориального и культурного развития. Принимаются такого рода решения либо путем референдума, либо высшим руководством страны - центральными органами государственной власти и руководителями, непосредственно исполняющими полномочия государственных органов (президент, парламент, правительство, губернаторы, органы исполнительной власти субъектов федерации, министры и другие). Закрепляются в форме политических документов, которые, как правило, носят рамочный ненормативный характер.

Это ежегодные послания президента и конституционного суда парламенту страны, доктрины, концепции, целевые программы, приоритетные национальные и региональные проекты.

Административные решения производны от политических, направлены на обеспечение реализации решений политического характера. Но это вовсе не означает, что государственные административно-управленческие акты второсортны. Без них нет и быть не может эффективного управления. Такие управленческие решения носят нормативно-правовой, официальный характер, содержат нормы права, принимаются по специальным процедурам компетентными государственными органами, представляют собой властные предписания государства, подлежащие обязательному исполнению всеми субъектами, которых они касаются. Носят они либо «внутриаппаратный» характер (касаются проблем организации механизма государственного и муниципального управления), либо направлены «во вне» - на объект управления, обеспечивают взаимодействие субъекта управления с внешней средой. Одни из них направлены на исполнение постановления вышестоящих субъектов управления - исполнительные решения. Другие являются инициативными, т.е. принимаемые по собственной инициативе, на основе выявленных проблем и самостоятельной постановки задач по их преодолению.

Закрепляются административно-управленческие решения в форме федеральных и региональных законов, указов Президента РФ, постановлений правительства страны, решений губернаторов и правительств субъектов РФ, приказов министров и руководителей других органов исполнительной власти. Административные управленческие решения, как правило, носят оперативно-тактический характер. Тем не менее, как и политические, они могут быть стратегическими. Например, решение о проведении административной реформы. Точно также многие политические решения носят оперативно-тактический характер. Не все они предполагают решение долгосрочных программ, многие реализуются в среднесрочной и краткосрочной перспективе.

По субъектам управления государственные управленческие решения могут быть а) общенародными (принимаются по итогам выборов и референдумов); б) федеральными, региональными (акты субъектов федерации), местными; в) решениями органов законодательной, исполнительной и судебной власти; г) единоличными и коллегиальными. В современных условиях государственное управление, естественно, развивается в сторону демократизации и коллегиальности, что полностью соответствует общим тенденциям развития социально-политической ситуации и внутренней логике формирования новых форм государственного и муниципального управления.

По масштабу действия: общегосударственные, которые реализуются в масштабах всей страны; локальные, реализуемые в пределах отдельных отраслей, отдельных национально- или административно-территориальных единиц; внутриведомственные; межведомственные.

По целям и времени действия: стратегические, тактические и оперативные; долгосрочные; среднесрочные и краткосрочные.

По порядку принятия и придания юридической силы: первичные, т.е. непосредственно приобретающие юридическую силу (законы, указы, постановления, приказы) и вторичные, вводимые в действие в качестве приложений к первичным управленческим решениям.

По характеру воздействия: стимулирующие, протекционистские, мотивационные, ограничительные, запретительные и др. Особую группу составляют акты, предусматривающие меры административного пресечения за нарушение установленных правил. Примером могут служить карантинные правила, правила противопожарной безопасности, санитарные правила, правила по перепланировке и эксплуатации жилых и нежилых помещений.

По степени публичности: закрытые - совершенно секретные; секретные и для служебного пользования и открытые - несекретные общего пользования. Они открыты для всех.

Закрепляются государственные управленческие решения также в различных формах. Это могут быть как правовые, так и неправовые (организационно-управленческие) формы.

Правовыми являются законы (конституционные, федеральные, законы субъектов федерации, законы кодированные и текущие); указы, декреты (царские, президентские, губернатора, мэра); постановления (палат парламента, правительств, коллегии министерства, суда, прокурора); распоряжения (президента, правительства, руководителей законодательных и исполнительных органов власти); приказы (министров, глав администраций); указания, правила, положения, инструкции; межгосударственные договора и соглашения. Законы, указы, постановления, приказы, инструкции, правила и положения называют государственными актами управления. Издание таких актов в форме писем и телеграмм не допускается. Правом издавать нормативные правовые акты не обладают структурные подразделения и территориальные органы исполнительной власти.

В решениях, выраженных в правовых формах, содержатся правовые нормы, которые формируют новые правоотношения, изменяют или прекращают ранее сложившиеся отношения, вводят в действие новые, изменяют или отменяют ранее действовавшие решения. Они всегда влекут определенные юридические последствия. Такими формами закрепляется практически вся управленческая, в том числе правотворческая, правоприменительная и правоохранительная деятельность государства. Вне правовых форм невозможна никакая законная предпринимательская деятельность, без государственной регистрации, лицензирования и аккредитации невозможно никакое легальное производство. Невозможна никакая контрольно-надзорная, инспекционная, ревизионная и прочая управленческая деятельность.

Важнейшей формой правового регулирования государственного управления являются законы, определяющие как статусное положение, так и юридический порядок ведения тех или иных общественных дел.

Закон (англ. law) - это решение в форме нормативного акта, принятое в особом порядке высшим представительным органом законодательной власти либо непосредственным волеизъявлением народа, обладающее высшей юридической силой и регулирующее наиболее важные, сложные и устойчивые общественные отношения. Это высшая форма выражения государственной воли. Поэтому понятно, что среди всех государственных управленческих решений ведущее место занимают те, которые обладают статусом и юридической силой закона. Все другие решения должны соответствовать им и не противоречить им.

Правовое регулирование посредством законодательной формы пользуется высоким авторитетом в обществе. Оно отличается большой стабильностью и обеспечивается мощной системой ресурсов и средств, находящихся в распоряжении государства. Обладая «наибольшей нормативной концентрированностью, законы гарантируют органическое единство и придают правовую стабильность всему управленческому механизму. Главное, чтобы в нем было поменьше противоречий, неувязок и пробелов.

Мировая государственная практика знает множество законодательных актов: конституционные (органические) законы, программные и рамочные законы, законы-декреты, чрезвычайные законы, модельные законы, билли, декреты. Законы Российской Федерации бывают конституционными, обычными федеральными и законами субъектов РФ. Подразделяются они на текущие и кодифицированные (кодексы, основы законодательства, уставы, положения, правила).

В перечне форм правового регулирования государственного управления не менее важное место отводится подзаконным нормативно-правовым актам, представляющим собой юридический акт компетентного органа, основанный на законе и закону не

противоречащий. Подзаконные нормативные акты закрепляют и регулируют общественные отношения, которые не урегулированы законом, либо конкретизируют те отношения, которые уже урегулированы законом. Подзаконные нормативные акты весьма разнообразны: а) федеральные; б) субъектов Федерации; в) ведомственные; г) местные, в том числе органов местного самоуправления; д) локальные (внутриорганизационные).

Подзаконным является постановление палаты парламента (англ. resolution of Parlament Chamber). Это правовой акт государственного управления, принимаемый Государственной Думой и Советом Федерации по вопросам, исчерпывающим образом перечисленным в ст. 102 и 103 Конституции Российской Федерации. Принимаются постановления по вопросам изменения

границ между субъектами РФ, введения военного и чрезвычайного положения, решения кадровых вопросов по высшим государственным должностям, амнистии, импичмента, об использовании Вооруженных Сил РФ за пределами страны.

Главенствующее положение среди всех подзаконных актов занимают указы Президента Российской Федерации.

Указ (англ. edict, decree) - решение в форме нормативного акта президента страны или президента республики в составе Российской Федерации. Указы обязательны для исполнения на всей территории страны или соответствующего субъекта РФ. Никакого дополнительного утверждения не требуют (за исключением случаев введения военного и чрезвычайного положения). Многие из них носят оперативно-распорядительный характер. Их предмет - основные направления внутренней и внешней политики страны. Указы обеспечивают правовой характер управления важнейшими общественными отношениями, которые не подпали под регулирующую силу законов. Многие указы содержат первичные нормы права, а значит, по своей юридической силе их можно приравнивать к закону. Особо значимы для государственного управления указы и распоряжения президента по формированию системы органов исполнительной власти, назначению руководителей, кадровым перемещениям. На основе президентских указов в нашей стране проводилась приватизация, формировались основы государственной службы, сейчас реализуются приоритетные национальные проекты.

Далее идут управленческие решения органов исполнительной власти. Они являются основной правовой формой реализации целей, задач и функций исполнительной власти. Это постановления, распоряжения, решения, приказы, положения, планы, правила, инструкции. Носят они, как правило, императивный обязательный характер. В них устанавливаются правовые статусы, принципы, формы и методы ведения различных общественных дел. Многие такого рода документы имеют внутренний отраслевой характер, их действие распространяется на предприятия, организации и учреждения данного министерства или ведомства.

Но есть акты, которые носят межведомственный характер, их действие распространяется на более широкий круг субъектов. К таким решениям относятся многие управленческие решения Минфина, Минэкономразвития, Минздравсоцразвития, Минобразования, МЧС. Чаще всего это приказы по вопросам управления в сфере финансов, налогов и сборов, трудовых отношений, образования, экологической, санитарной и противопожарной безопасности, предотвращения техногенных катастроф и т.д.

Управленческие решения органов исполнительной власти бывают нормативными и индивидуальными; федерального значения и актами субъектов РФ; политического, экономического, социального и культурного содержания.

К государственно-управленческим решениям можно отнести и некоторые акты органов местного самоуправления. К числу таких актов относятся уставы городов и районов, уставы местного самоуправления, решения, распоряжения, приказы, которые обязательны для населения данной территории. Этими актами устанавливается статус органов и должностных лиц, порядок их формирования, полномочия, порядок управления муниципальной собственностью, правила общественного порядка и иные установления местного значения.

Особенности государственных решений

- социальные цели и нормы разрабатываются и принимаются в установленном должностными правилами порядке.
- оформляются в виде различных документов
- используются НПА - законы и подзаконные акты, указы, постановления, распоряжения, приказы, докладные записки, предписания, указания, представления и др.
- имеются соответствующие государственные стандарты, в которых закреплены основные требования к составлению и изготовлению подобного рода управленческих документов.
- обычно состоит из двух частей: констатирующей и директивной (распорядительной).

В констатирующей части излагаются основания (мотивы) для издания этих документов, а в директивной - намечаются конкретные мероприятия, каждое из которых записывается отдельным пунктом.

В конце директивной части указывается орган или должностное лицо, на который возлагается контроль за их исполнением.

Чтобы государсвенное управленческое решение было действенным, социально эффективным, оно должно быть технологически обоснованным, что предполагает тщательную проработку всех его основных параметров.

Каковы основные требования к обоснованности государственного управленческого решения?

В самом общем виде здесь следует выделить **три требования**:

Во-первых, по своему содержанию всякое решение ***должно быть выполнимым,*** необходимо ставить лишь достижимую цель и исходить из реально располагаемых ресурсов и времени.

Во-вторых, ***содержать механизм реализации,*** т.е. хорошо продуманный порядок осуществления всех сопутствующих задач, такие как основные организационные мероприятия, тщательный расчет материально-финансового и кадрового обеспечения.

Наконец, в-третьих, ***располагать необходимым запасом устойчивости и гибкости*** по отношению к основным вариантам допущенных ошибок и нестабильности внешней среды.

Табл. Классификация решений в государственном управлении

Основания для классификации	**Виды государственных решений**
По субъектам управления	1. Федеральные, региональные, районные (городские); 2. Принимаемые законодательной, исполнительной, судебной и другими органами власти; 3. Единоличные, коллегиальные, коллективные, общественные.
По времени действия	Стратегические (долгосрочные), тактические (среднесрочные), оперативные (краткосрочые)
По характеру	Общие, частные
По методам разработки	Аналогичные, автоматические, творческие
По содержанию	Политические, экономические, организационные, технологические
По форме	Письменные, устные, на электронных носителях
По механизму действия	Прямого действия, рамочные

Основные свойства и отличительные черты государственного управленческого решения:

1. Это документ, носитель определенной управленческой информации;

2. Это официальный акт высокой социально-практической значимости предписываемых управляющих воздействий. Отличается он активной организующей, созидательной ролью. Его

главное предназначение - формирование, изменение или отмена действующих социальных норм и отношений, перевод объекта управления из одного качественного состояния в другое;

3. Государственно-управленческие решения в подавляющем большинстве своем носят комплексный характер, преследуют несколько целей и предполагают решение целого пакета задач;

4. Властность - принимается в одностороннем порядке специально уполномоченным для этого государственным органом,

порождает соответствующие права, обязанности и предусматривают ответственность за последствия их реализации;

5. Публично-правовой характер. Принимаются только государственными органами, обладающими соответствующей компетенцией. Причем в подавляющем большинстве случаев принимаются не на основе договора двух-трех сторон, а в одностороннем порядке. Большинство государственноых управленческих решений носят публичный правовой характер.

Государственные решения, к какой бы сфере жизнедеятельности людей они не относились и на каком бы уровне управленческой иерархии не принимались, должны: а) соответствовать ценностям права - идти от правды жизни, строиться на принципах законности, социальной справедливости, гуманизма, бережного отношения к национальным богатствам, защищать права и свободы человека, обеспечивать целостность и независимость страны; б) отвечать букве и духу закона, быть направленными на практическое исполнение закона, утверждение в обществе должного правопорядка; в) наделять реальными юрисдикционными полномочиями (компетенцией) те органы, организации и тех должностных лиц, которые их реализуют; г) оформляться в установленных для каждого государственного органа правовых формах; для парламента - закон; президента - указ и распоряжение; правительства - постановление, распоряжение и целевая программа; министра - приказ, инструкция и т.д.;

6. Директивность. Государственное управленческое решение обязывает, предписывает, запрещает, уполномочивает, лишает, прекращает, разрешает, поощряет, устанавливает, наказывает и т.д. Оно обладает высокой преобразующей силой, большой социальной значимостью предписываемых действий, носит директивно-обязательный характер. Все предусмотренные в нем мероприятия обязательны для исполнения, даже в том случае, если они и не нравятся кому-то;

7. Оформляются надлежащим образом в установленном порядке, носят обезличенный характер. Государственное решение - продукт коллективного труда, в его подготовке участвует большое число специалистов и должностных лиц. Поэтому его авторство не устанавливается. Государственное решение - это собственность государства и не может рассматриваться в качестве чьей-либо личной интеллектуальной собственности;

8. Процессуальность - наличие системы правил и процедур, определяющих порядок разработки, обсуждения, согласования, принятия управленческого решения, вступления в официальную силу и обнародования. Официально установленная процессуальность обеспечивает легитимность решения; всесторонность и объективность анализа ситуации; правильное применение правовых норм различных отраслей права; высокое качество как самого документа, так и процесса его исполнения. Нарушение процессуальных правил и технологий превращает решение в фикцию, в документ ничтожной юридической силы;

9. Обеспеченность бюджетными ресурсами. Государственные решения связаны с использованием бюджетных средств, а значит, подконтрольны налогоплательщикам.

В качестве заключения можно сформулировать обобщающий вывод: по содержанию и иерархической структуре управленческие решения представляют сложное многомерное пространство, которое можно исследовать с разных точек зрения - юридической (т.е. с позиции легитимности этих решений), социально-экономической (их социального смысла и экономической ценности), политической (их властной силе и степени выражения интересов общества), профессиональности (их интеллектуально-кадровой обеспеченности), психологической (их стимулирующей роли) и т.д. Все это следует помнить и учитывать в повседневной управленческой практике.

Технология принятия государственного управленческого решения
включает **три основных этапа:**

1) подготовку государственных решений;
2) обеспечение процедур их принятия и принятие государственных решений;
3) выполнение государственных решений.

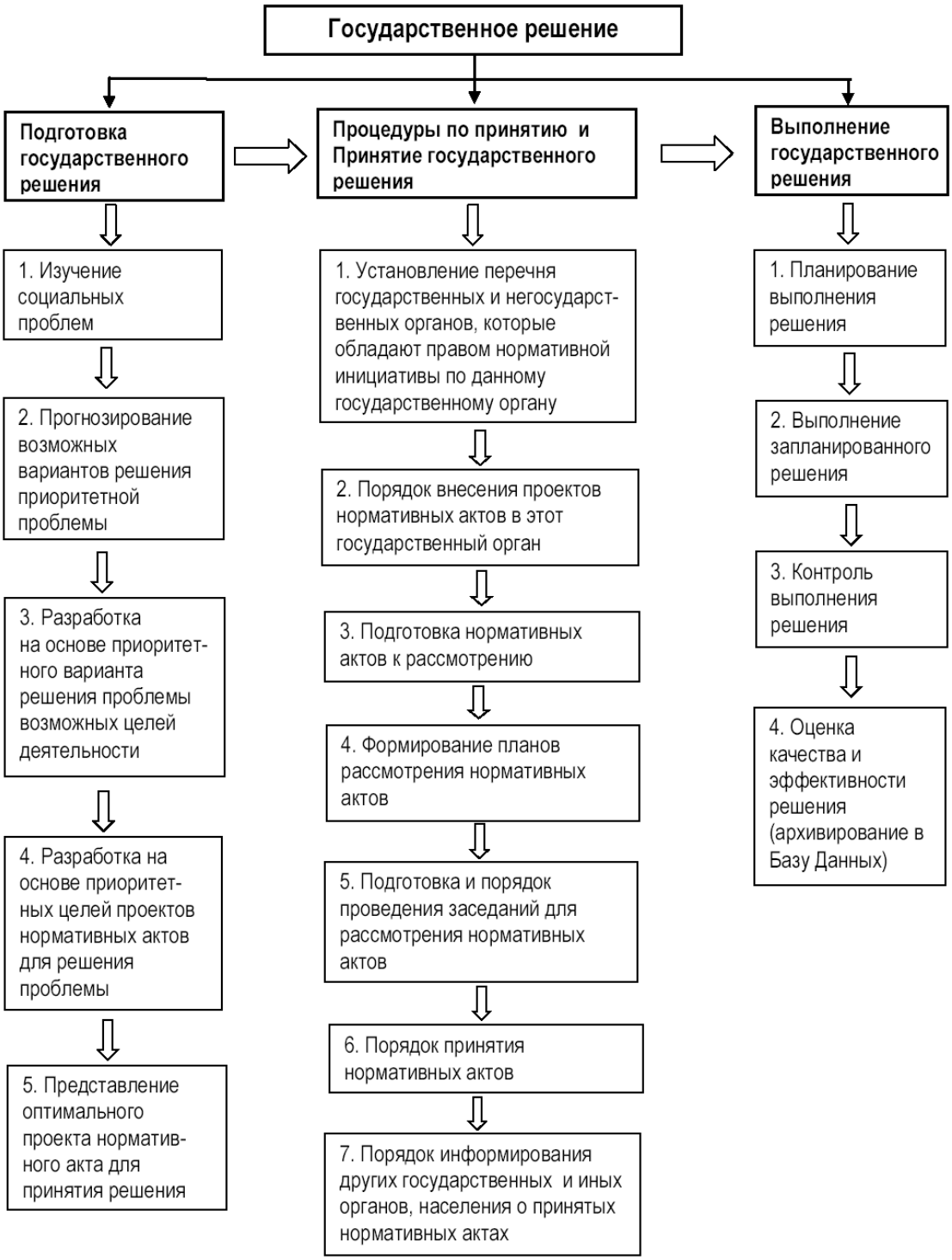

Рис. Технология государственного решения в гражданской службе

Качество (эффективность) данных решений напрямую зависит от тщательного соблюдения всех технологических требований (процедур) на каждом из этих трех этапов.

Разработка управленческого решения, его принятие и доведение до исполнителей

Разработка, принятие и исполнение государственных управленческих решений - сложный, многоступенчатый процесс практической реализации государственного публичного интереса. Это самый ответственный этап управленческой деятельности, требующий серьезного интеллектуально-волевого напряжения, смелости и готовности взять на себя ответственность. Обсуждать и спорить вокруг проблемы можно много и долго, а вот принимается решение только один раз. Более того, решение надо не только принять, но органически «встроить» в уже действующую систему управленческих решений. Поэтому, приступая к разработке решения, следует честно ответить на вопросы: какова объективная необходимость в такого рода решении? нельзя ли без него обойтись вообще? какая в нем социально-экономическая и политическая потребность? какие задачи с его помощью будут решены и какие цели будут обеспечены? во что оно обойдется обществу и что полезного оно получит взамен? Не ответив на эти и многие другие вопросы аналогичного смысла, трудно рассчитывать, что решение получится законным, рациональным и действенным, что поставленная задача будет успешно решена. А в случае провала трудно рассчитывать на уважительное отношение к их инициаторам и исполнителям.

На содержание управленческого решения влияет множество объективных и субъективных факторов, причем как внутреннего, так и внешнего характера.

Объективную сторону представляют факторы внешней среды на макро- и микро-уровнях: интересы и потребности общества, государства, различных социальных групп и категорий граждан; экономические, политические, социальные, технологические, демографические, информационные, временные условия; качество сложившегося правового поля управления; факторы внутренней среды - наличие объективных возможностей для принятия и реализации научно обоснованных решений: компьютерной техники, программного обеспечения, соответствующих информационных технологий, интеллектуального кадрового потенциала и т.д.

В основе каждого управленческого решения должны лежать весомые причины. Его инициация должна быть порождением серьезных жизненных обстоятельств, а исполнение - качественным и ответственным. В противном случае в управлении будет больше формально-бюрократического и пустого, чем конструктивно-созидательного.

Субъективными факторами являются факторы, связанные с самим субъектом, принимающим решение, - его цели, задачи и потребности; профессионализм, авторитет, способность к принципиальному анализу и объективному восприятию реальной действительности, нравственность мотивации и волевые качества руководителей и специалистов. Их инертность, безразличие, маниловщина априори ведут к провалу даже самого разумного решения. Особо важны инновационные способности, т.е. умение творчески и ответственно относиться к проблеме; грамотно оценивать ситуацию и решиться на разумный риск. Такие качества особо важны, если учесть, что управленческие решения чаще всего принимаются в условиях многофакторности, противоречивости и неопределенности развития ситуации, а нередко и конфликтности, что в себе таит не только различные угрозы и опасности, но и требует ответственного, смелого и творческого поиска новых управленческих подходов, стимулирует профессиональное развитие персонала управления.

Многое зависит и от того, решается ли новая задача, как принимается решение - единолично или в коллегиальном порядке, кто и по каким причинам его инициирует, какие имеются в его распоряжении ресурсы, в каких пределах должна соблюдаться конфиденциальность. Ведущие причины инициации управленческого решения тоже разнообразны:

1. Экстремальная (чрезвычайная) ситуация - стихийное бедствие (землетрясение, наводнение, пожары, извержение вулкана, резкое изменение температурного режима и т.д.); различные технические и технологические катастрофы, которых в нашу техногенную эпоху становится все более опасными и даже глобальными; обширные общественные конфликты - массовые или групповые беспорядки, вооруженные нападения, терроризм, эпидемии, разблокирование опасных производств и др. Особенность таких ситуаций состоит в их

непредсказуемости. Возникают они, как правило, внезапно, сопровождаются огромными материальными и моральными потерями, нередко человеческими жертвами. Экстремальность - это повод для быстрого осмысления ситуации, принятия нужных управленческих решений без каких-либо проволочек и главное - самых решительных действий;

2. Конфликтная социальная ситуация. Ее основные признаки - забастовки, акции протеста, голодовки, массовые демонстрации, пикеты, групповые обращения граждан к президенту и депутатам, в общественные палаты и средства массовой информации; многие другие явления, подрывающие спокойствие общества, провоцирующие рост социальной напряженности. Недооценка или игнорирование конфликта, нежелание понять его суть и истоки, неуважительное отношение к инициаторам протеста приводят к тому, что даже незначительные конфликтные ситуации перерастают в острые. А значит, становятся затяжными и трудно разрешимыми;

3. Проблемная ситуация - важнейший и наиболее распространенный импульс инициации управленческих решений. Проблемная ситуация - это естественное явление. Это закономерное порождение диалектического развития общественного бытия, результат противоречий между стабильностью и изменчивостью, отживающим и нарождающимся, старым и новым, прогрессивным и консервативным. Важно своевременно увидеть, понять и правильно оценить проблему, уловить ее смысл и возможные последствия, определить обстоятельства и причины, источники и факторы позитивного разрешения;

4. Обращения граждан и их групп населения в государственные структуры. Решения, будучи своего рода реакцией на эти обращения, выражают и защищают интересы граждан, их права и свободы. В чем, кстати, в соответствии с Конституцией Российской Федерации и состоит основной смысл деятельности законодательной и исполнительной власти, органов местного самоуправления, судебной системы. Там, где гражданин выступает со своим интересом, взглядом, жалобой, там должна быть адекватная управленческая реакция государства;

5. Требования, исходящие от вышестоящих субъектов управления, правомочных определять и направлять деятельность нижестоящих структур. Форма этих импульсов - правовые акты (управленческие решения) вышестоящих инстанций, которые устанавливают обязательные правила ведения общественных дел и требуют их соблюдения как исполнителями, так и самими субъектами управления;

6. Факты, отношения, события, состояния, выявляемые в процессе контроля, - еще один источник инициации управленческих решений. Смысл решений, принимаемых по итогам контрольных проверок сводится к тому, чтобы не только обнаружить и оценить недостатки, ошибки и злоупотребления, зафиксировать их и, если надо, обнародовать, но и сделать соответствующие организационные выводы, наметить действенные меры по недопущению подобного в будущем. Контроль не должен быть самоцелью, а источником конструктивных созидающих решений.

Все перечисленное самым активным образом влияет на качество государственных актов, придает управленческой деятельности должную логичность, последовательность, конструктивность и процессуальность. Вот почему во всех звеньях управленческой цепи должен быть установлен четкий порядок принятия и реализации управленческих решений. Каждому должно быть понятно, в каком ведомстве и на каком уровне решается тот или иной вопрос, кто и в каком порядке его решает, какие проблемы рассматриваются единолично, а какие требуют коллективного решения.

Основные элементы процесса разработки и принятия управленческого решения следующие:

а. Подготовка проекта правового акта управления (обдумывание). На этой стадии определяются сроки подготовки альтернативных проектов управленческих решений и круг их разработчиков. Организуется эта работа тем органом, в компетенцию которого входит его принятие и издание, или по его поручению одним или несколькими подчиненными ему органами, организациями или должностными лицами. Инициаторами проекта управленческого акта могут быть различные организации, структурные подразделения, должностные лица, государственные и муниципальные служащие, ученые, общественные организации, которые, основываясь на знании реальной практики, пытаются совершенствовать ту или иную сферу

государственной управленческой деятельности. В порядке инициативы проекты актов управления могут быть подготовлены любыми заинтересованными органами, организациями и лицами. Однако для соответствующего органа исполнительной власти это не создает юридической обязанности их рассмотрения. Тем не менее, они не должны оставаться без внимания, по крайней мере, на них необходимо давать ответы, принимать соответствующие меры.

б. Определение структуры проекта правового акта управления. Этому должен предварять глубокий анализ, соответствующая диагностика и объективная оценка сложившейся ситуации. Причем информация должна быть своевременной, достоверной и полной. Не помешает также хорошее знание общественного мнения. Ошибки, заблуждения, самообман, иллюзии в государственном управлении во многих случаях как раз зарождаются на стадии анализа и оценки управленческой ситуации, а потом автоматически воспроизводятся во всех звеньях управленческой цепи, по сути дела сводя на нет всякий смысл управления.

в. Стадия прогнозирования и моделирования возможных управленческих решений и действий - непременный элемент процесса принятия управленческого решения на научных основаниях. Практика разработки альтернативных вариантов будущего решения имеет свой большой смысл, ибо позволяет максимально полно учесть интересы государства и общества, задействовать весь имеющийся в распоряжении арсенал научных знаний и практического опыта. При этом они гарантируют принятие наиболее обоснованного управленческого решения, свободное обсуждение, обмен мнениями, «мозговые атаки», дискуссии и даже нелицеприятные споры. Они не только желательны, но и обязательны.

г. Следующей стадией является оценка предложенных альтернатив, отсев заведомо нежизнеспособных и выбор лучшей из них. Особо сложен он в условиях неопределенности, риска или кризиса. Поэтому главным для руководителя является не ошибиться в критериях и индикаторах (индексах) оценки предложенных вариантов: рейтинг, уровень затратности, степень учета интересов различных социальных слоев и групп населения, степень удовлетворения актуальных потребностей людей, возможные негативные последствия.

д. Согласование акта управления с заинтересованными ведомствами и должностными лицами. Согласование - обязательная стадия разработки акта управления, если это устанавливается в специальном нормативном акте (например, обязательность согласования постановления федеральных органов исполнительной власти, в котором затрагиваются финансово-экономические вопросы, с министерством финансов и министерством экономики). Все проекты управленческих решений, имеющих общее юридическое значение, в обязательном порядке должны быть согласованы с юридической службой.

Не менее важной является научная и общественная экспертиза проекта решения учеными, политическими партиями, неправительственными организациями, общественными палатами, ассоциациями специалистов.

е. «Вершиной» управленческой деятельности является стадия принятия управленческого решения, т.е. стадия официальной коллективной экспертной оценки и придания проекту решения окончательно обязательного характера. В каждом государственном органе данная стадия реализуется в строго установленных организационно-правовых формах, закрепленных в соответствующих регламентах, положениях, инструкциях и методических рекомендациях. В них изложены все правила юридической техники: строгость формулировок норм и принципов; единообразие трактовок понятий и терминов; четкость юридического языка; емкость и точность заголовков разделов, глав и параграфов; правильность обозначений государственных органов, организаций и учреждений; наличие всех необходимых реквизитов.

ж. Подготовка предложений об изменении, дополнении или признании утратившими силу ранее изданных государственных актов или их частей в связи с принятием нового управленческого решения.

з. Издание (подписание, утверждение) правового акта управления. Издание - стадия, на которой подготовленный проект управленческого решения приобретает юридическую силу, становится официальным документом. В коллегиальных органах государственного управления моментом принятия акта является голосование по предложенному проекту и принятие членами данного коллегиального органа решения большинством голосов; в единоличных органах (президент, министр, губернатор) моментом принятия управленческого решения является

момент его подписания соответствующим руководителем.

к. Направление принятого правового акта управления в Министерство юстиции РФ для его государственной регистрации и обнародования путем опубликования в официальных изданиях (в случаях, предусмотренных действующим законодательством), а значит, его окончательного внешнего оформления и вступления в законную силу. В этот момент управленческое решение как бы выходит за пределы субъекта управления (его автора) и попадает в поле зрения тех, кого оно касается и кто будет его исполнять.

л. Процедура детального ознакомления с принятым государственным актом общественности, заинтересованных лиц и исполнителей. Реализуется данная процедура в разных формах - путем издания специальных сборников; направления по почте соответствующим ведомствам и должностным лицам; устного ознакомления; ознакомления «под расписку»; проведения совещаний и семинаров; комментирование в средствах массовой информации с соответствующими комментариями (газеты, радио, телевидение, специальные сайты сети Интернет). Цель преследуется в этом случае одна: исполнители должны вникнуть и хорошо понять замысел и содержание управленческого решения, добиться единого его толкования на всех уровнях и во всех звеньях управленческой иерархии. На этом этапе по сути и начинается исполнение принятого решения.

Конкретный порядок разработки управленческих решений, как уже говорилось, закреплен в соответствующих нормативных документах. Например, управленческие решения федеральных органов исполнительной власти разрабатываются, принимаются и издаются на основе и во исполнение федеральных законов, указов и распоряжений Президента Российской Федерации, постановлений и распоряжений Правительства Российской Федерации, а также по инициативе федеральных органов исполнительной власти в пределах их компетенции. Издаются они в виде постановлений, приказов, распоряжений, правил, инструкций и положений. Структурные подразделения и территориальные органы издавать нормативные правовые акты, как мы уже отмечали, не вправе.

Решение может быть принято совместно несколькими федеральными органами исполнительной власти или одним из них по согласованию с другими. В этом случае проект подлежит согласованию головной организацией с заинтересованными министерствами и службами и агентствами. Согласование нормативного правового акта оформляется визами.

Подготовка проекта документа возлагается на одно или несколько структурных подразделений федерального органа исполнительной власти с учетом их функций и компетенции. При этом определяются крут должностных лиц, ответственных за подготовку указанного проекта, срок его подготовки, а при необходимости - организации, привлекаемые к этой работе. В подготовке документа обязательно участвует юридическая служба.

В процессе работы над проектом должен быть проведен тщательный анализ проблемной ситуацией, четко определены цели и задачи будущего решения, изучено соответствующее законодательство и договоры о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Вне поля зрения не должны остаться научная литература, материалы периодической печати, данные социологических и иных исследований.

Подготовленный проект до его подписания (утверждения) должен пройти экспертизу на его соответствие социальным интересам и законодательству Российской Федерации, а также правилам русского языка. Решения подписываются (утверждаются) руководителем федерального органа исполнительной власти или лицом, исполняющим его обязанности. В отдельных случаях они могут подписываться (утверждаться) первыми заместителями (заместителями) руководителя, на которых в установленном порядке возложено руководство отраслевыми службами (блоками), сформированными в этих органах.

Государственной регистрации подлежат решения, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающие правовой статус организаций, имеющие межведомственный характер, независимо от срока их действия, в том числе акты, содержащие сведения, составляющие государственную тайну, или сведения конфиденциального характера.

Государственная регистрация осуществляется Министерством юстиции Российской Федерации, которое ведет Государственный реестр нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти. В течение суток после государственной регистрации

подлинник документа с присвоенным ему регистрационным номером направляется в федеральный орган исполнительной власти, представивший документ на государственную регистрацию.

Решения, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, устанавливающие правовой статус организаций или имеющие межведомственный характер, подлежат обязательному официальному опубликованию в «Российской газете» и Бюллетене нормативных актов федеральных органов исполнительной власти издательства «Юридическая литература», направляются в научно-технический центр правовой информации «Система» и в Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации.

Акт, признанный Министерством юстиции Российской Федерации не нуждающимся в государственной регистрации, подлежит опубликованию в порядке, определяемом самим федеральным органом исполнительной власти.

Организация исполнения государственно-управленческих решений

Значимость и качество управленческого решения проверяются практикой, конкретными делами. Управление лишь тогда эффективно и качественно, если все то, что предусмотрено в управленческих решениях, должным образом исполнено. Решение - не самоцель, это важная, но все-таки лишь начальная, подготовительная часть процесса управления. Наивно полагать, что стоит принять хорошее решение, как оно само по себе воплотится в жизнь, запланированные изменения совершатся автоматически, так сказать, «естественным» образом.

Разработать хорошее решение очень трудно, но еще труднее его реализовать. Тем более, если оно не популистское, а ущемляет чьи-то интересы, требует высокого профессионализма, силы воли, настойчивости, организованности, должной исполнительской дисциплины. А этого чаще всего как раз и недостает. Огромное число управленческих решений не выполняется или выполняется формально. Не случайно 46,4% россиян и 33,6 % служащих говорят о коррумпированности системы реализации принятых решений, 53,1% - о правовом нигилизме и бюрократизме, 25,6% - низкой исполнительской дисциплине и безответственном отношении к служебным обязанностям. Много нужных и добротно проработанных управленческих решений остаются на бумаге, заканчиваются благими пожеланиями, а при смене руководства и вовсе забываются.

Реализация управленческого решения - это процесс претворения в жизнь намеченных целей, оценка полученных промежуточных и конечных результатов, внесение корректив в процессе исполнения намеченного. Это процесс перманентного решения как типичных, повторяющихся задач, так и новаторских, рассчитанных на уникальные преобразования. Значит, требуются новые научные разработки и проведение соответствующих экспериментов, принятие новых правовых актов и внесение поправок в действующие. С этого, по сути дела, и начинается серьезная организаторская работа по мобилизации усилий исполнителей, обеспечению их творческого, ответственного отношения к делу.

Исполнение принятых управленческих решений - достаточно сложный этап, который состоит из нескольких стадий.

1. Подбор и расстановка исполнителей, обеспечение необходимых условий для их успешной деятельности. Это кропотливая работа по определению круга лиц, которые могут быть привлечены к исполнению принятого решения. Под каждое управленческое решение должен быть подведен адекватный состав исполнителей. Затем проводится их инструктаж, если надо, организуется специальное обучение, формулируются конкретные задания, устанавливаются сроки исполнения. Руководитель (субъект управления) должен быть твердо убежден, что смысл принятого управленческого решения исполнителям ясен, что они знают и понимают как общие стратегические задачи, так и индивидуальные задания, хорошо представляют способы их выполнения. В противном случае рассчитывать на серьезный успех

не приходится.

В процессе подбора и расстановки исполнителей целесообразно преимущественно использовать методы убеждения, стимулирующие ответственность, сознательное отношение к делу и высокую исполнительскую дисциплину. Главное - достижение заинтересованности сотрудников в успешной реализации принятого решения,

2. Следующий шаг в организации исполнения решения - мобилизация имеющихся ресурсов для исполнения намеченного. Таких ресурсов множество - природные, материально-финансовые, производственные, научно-технические, технологические, информационные, идеологические. Тут же разрабатываются различного рода планы, инструкции, рекомендации, памятки, устанавливаются источники и каналы получения управленческой информации, формы отчетности и др. Пренебрежение подобными элементами организации исполнения решений однозначно приводит к снижению их эффективности, уменьшает возможность достижения поставленных целей.

Номенклатура, объемы и качество ресурсов должны быть оптимальными. Здесь не должно быть ни расточительства ни сверхэкономности. В первом случае не избежать разбазаривания ресурсов и воровства, во втором - отсутствия качества. Многие десятилетия мы строили дороги, вложили в них массу государственных ресурсов, а в конечном итоге дорог не имеем. Аналогичное положение сложилось с жильем, коммунальным хозяйством, колхозно-совхозным сельхозпроизводством, товарами народного потребления. Экономная экономика привела к тому, что в рынок мы вошли практически с неконкурентным производством, отсталыми технологиями, массой никому не нужных некачественных товаров на складах. Не случайно, сегодня на прилавках магазинов с трудом найдешь вещь с товарным знаком советского периода.

Экономика должна быть экономной, но не в ущерб общественному прогрессу и качеству жизни. Страна, которая по удельному весу природных, материально-технических и интеллектуальных ресурсов на душу населения принадлежит к числу наиболее богатых, не должна быть отсталой по качеству жизни населения. Расточительство, с одной стороны, и бюрократическая жесткость плановой системы, с другой, сделали свое дело. Ресурсы у нас есть, их использовать надо разумно, рационально и социально целесообразно. Далее жить в плохо измеряемом растратно-экономном режиме нельзя.

3. После определения состава исполнителей и выделения им необходимых ресурсов наступают самый сложный организационный этап: соединение людей и ресурсов. В процессе таких действий обычно решаются следующие задачи: устанавливаются нормы трудовых затрат каждого исполнителя и каждого трудового коллектива; определяются нормативы затрат времени, энергии, материалов, денежных ресурсов на воспроизводственную деятельность, с одной стороны, и количества и качества получаемых материальных, социальных и духовных продуктов - с другой. Мы должны научиться управлять так, чтобы затраты снижались, а объемы и качество полученных результатов повышались.

А значит, предусматривать и своевременно вводить в действие стимулы и санкции за выполнение установленных норм деятельности, за соблюдение нормативов расхода ресурсов и получаемой продукции, требуемого количества и качества. Между тем в нашей управленческой практике к стимулам всегда было и сегодня сохраняется особое отношение. В лучшем случае используются моральные стимулы. Чаще же полагаемся на «сильную руку», принуждение и страх перед санкциями, забывая, что материальные и моральные стимулы (как и санкции) являются важнейшим элементом упорядочения и активизации деятельности человека.

4. Далее в исполнении управленческих решений на первый план выходит практическое осуществление намеченного, т.е. реальное претворение в жизнь утвержденных планов и программ, полученных заданий и поручения. Этот кропотливый повседневный труд и является самой важной составляющей в процессе реализации управленческих решений. Здесь не должно быть авралов, нервозности, лозунговости, митинговщины, мало эффективных мобилизационных мероприятий. Главное - предметность, ритмичность, согласованность, взаимодействие и разумная напряженность трудового процесса. А для руководителей - настойчивость, умение заставить себя и других делать то, что предусмотрено решением,

причем делать творчески, ответственно и качественно.

Таким образом, на стадии практического исполнения принятого управленческого решения решается целый комплекс задач - создаются правовые, кадровые, организационные и материально-технические условия для успешного осуществления решения. Если есть необходимость, вводятся необходимые изменения в «набор» функций и полномочий исполнителей, уточняются должностные инструкции, определяются виды и поощрений и формы ответственности, уточняются рамки действий «по усмотрению».

5. **Контроль хода исполнения решения**. Контроль является особым видом управляющего воздействия. Суть его заключается в анализе и оценке состояния и результатов реализации управленческих решений. Вне контроля и объективных оценок проделанного невозможна сколько-нибудь целенаправленная созидательная человеческая деятельность. Управление вне контроля превращается в пустые призывы и формальные обязательства. Без хорошо организованного контроля и соответствующим образом поставленного информирования и оперативного регулирования всей системы управленческих отношений не обойтись. Особенно эффективен он в мониторинговом режиме, который позволяет своевременно что-то изменить, подкорректировать, уточнить, поправить.

Важно только знать, что и как контролировать. Мониторинговое наблюдение позволяет а) отследить соответствие происходящего первоначальным замыслам и планам; б) своевременно выявить возникающие проблемы, непредвиденные обстоятельства и негативные тенденции; в) оценить действенность используемых ресурсов, применяемых форм и методов управляющего воздействия; г) оперативно отреагировать на происходящее и внести в процесс управления нужные поправки и коррективы; д) предупредить всевозможные отклонения и срывы. И самое главное - обеспечить прямую (от управляющей системы к управляемой) и обратную (от управляемой системы к управляющей) связь, что в конечном итоге и обеспечивает нужное качество управления.

В практике государственного управления используется как внутренний (внутриаппаратный), так и внешний контроль. Последний ведется органами государственной власти и местного самоуправления. Существует также специализированный контроль, который возлагается на специально управомоченные государственные подсистемы и их отдельные органы - счетные палаты, государственные службы, комитеты и комиссии. К подобным видам контроля относят финансовый, таможенный, противопожарный, антимонопольный, контроль за качеством продуктов, санитарно-эпидемиологический, наркологический, радиационный, экологический и другие виды контроля.

Оперативное вмешательство в управленческий процесс может осуществляться в нескольких формах: отслеживания всего того, что происходит с принятым данным субъектом управленческим решением. Порой такого контроля вполне достаточно, чтобы обеспечить рациональное и эффективное управление; корректирования, т.е. уточнения, изменения, дополнения, внесения поправок, а также регулирования - изменения структуры аппарата управления и его кадрового состава, совершенствования системы взаимодействия исполнителей различных сфер и уровней и т.д.

6. Завершается организация исполнения управленческого решения этапом учета, анализа и оценками достигнутых результатов. На этом этапе определяются сильные и слабые стороны принятых решений и управленческого процесса в целом, вскрываются неиспользованные резервы и возможности, намечаются меры, которые должны быть учтены при принятии последующих решений.

Практика управления сложилась таким образом, что предпочтение отдается административным методам по схеме: «команда - исполнение - контроль - отчет - опенка - новая команда». Фактически решение принимается «сверху», исполняется «внизу», а оценивается обществом. Отсюда вполне понятно существование постоянного нажима «сверху», чтобы добиться желаемого (нередко, выгодного или удобного) результата, приводит к чрезмерному возрастанию роли методов контроля, надзора и принуждения. В его механизме начинают преобладать требования строгого следования команде без возможности ее творческой корректировки снизу. Отсюда и возникает стремление исполнителей получить результат, соответствующий команде, любой ценой, а если это не получается - популистски

приукрасить достигнутое или скрыть недостатки. В таких условиях исполнителей мало заботят вопросы правильности, полезности и рациональности решения, ведь право оценки принадлежит субъекту управления. Последний же не всегда может, а часто и не особенно заинтересован, объективно оценить реализацию своих решений. Отсюда низкий уровень исполнительской дисциплины - подавляющее большинство служащих (69,6%) оценивают нынешнее состояние исполнительской дисциплины ниже среднего уровня, лишь каждый пятый считает ее хорошей.

Практика формального подведения итогов исполнения намеченного была характерна для советской системы, но она не только сохранилась, но и в чем-то укрепилась и в новых российских условиях. Депутаты не отчитываются, в ежегодных Посланиях Президента РФ Федеральному Собранию практически нет разделов, посвященных итогам проделанной работы. Ни одно правительство не отчитывалось о своей деятельности, не представило обществу должного анализа своих достижений и недостатков. В лучшем случае отчетность министров ограничивается оперативными докладами Президенту РФ, обсуждениями на заседаниях Правительства РФ и выступлениями на «правительственных часах» в палатах Федерального Собрания РФ. Многих политиков и высшее чиновничество, похоже, мало волнуют результаты их «исторических» решений. Они озабочены только одним: критикой политических оппонентов и предшественников, а также провозглашением того, что надо делать.

Причина подобной, в принципе мало оправданной практики заключается, видимо, в непонимании практической значимости оценочно-учетной стадии организации исполнения управленческих решений, недооценки того, что контролем завершается один цикл управления и начинается новый. Отсюда естественный вывод: насколько качественно выполнена работа первого цикла, настолько качественными и эффективными будут последующие решения и их результаты. Полученные результаты - это всегда проецирование будущего.

Поэтому, если хочешь эффективно управлять, а не имитировать ее, надо располагать объективной информацией о промежуточных и итоговых результатах предпринимаемых усилий. Надо доподлинно знать, что является действительным источником полученного результата: грамотное решение и умелая организация дела, профессионализм и талант исполнителей или следствие чрезмерных материальных и финансовых затрат, может и просто стечения благоприятных обстоятельств. Нужно знать и причины отклонений. Ими могут быть экономические факторы, политическая нестабильность, слабая организационная работа аппарата, использование устаревших социальных и административных технологий, недостаточная компетентность исполнителей, низкая правовая культура объекта управления, плохое качество самого управленческого решения и др.

В процесс принятия, реализации и оценки управленческих решений вовлечен широкий крут людей: политические руководители и чиновники, специалисты и эксперты, штабной и линейный персонал, ученые и общественность. В государственных органах, особенно областного, республиканского и федерального уровней, ежегодно принимается несколько тысяч управленческих решений. Должностные лица массу времени отводят разработке и реализации этих решений. Им приходится постоянно обосновывать различные варианты документов, изыскивать оптимальные альтернативы ресурсного обеспечения, «состыковывать» и согласовывать различные решения между собой, активно анализировать ход выполнения одних решений и учитывать его результаты при подготовке других. Естественно, что они, как никто, нуждаются в научно обоснованных технологиях подготовки и реализации управленческих решений.

Особенно это важно с точки зрения организации контроля исполнения и повышения требовательности руководства, повышения дисциплины аппарата управления, его профессионализма и ответственности, овладения демократическим стилем.

Критерии общей и специальной социальной эффективности государственного управления

Объективация государственного управления имеет разнообразные проявления, которые только в совокупности дают объективно-объемное представление о результатах управления и его эффективности. Но для того, чтобы определить результат управления и оценить полученный эффект, нужны соответствующие критерии, показатели и индикаторы. Субъективные, чисто «вкусовые» подходы здесь неуместны.

В ряде стран Запада их разработкой занимаются специальные научные центры. В США, например, до 1978 г. существовал Национальный центр по производительности в государственном секторе. Сейчас такого рода центров несколько. Трибуной ведущих специалистов в области эффективности государственного управления стали многие журналы и книжные издания, на страницах которых публикуются все новейшие разработки по данной проблематике.

Критерии эффективности представляют собой признаки, грани и стороны управления, посредством которых определяется качество управления, степень его соответствия потребностям и интересам общества. Применительно к государственному управлению речь идет о критериях, которые носят обобщающий социально-политический характер, раскрывают эффективность управленческих решений с точки зрения влияния власти на общественные процессы, реального вклада государства в исторические судьбы страны и ее народа.

Выбор критериев эффективности может быть различен, основан как на частном и ситуационном, так и универсальном подходах. Частный предусматривает выбор одного-двух локальных показателей результативности в одном из звеньев управленческой цепи (например, доходность, социальная защищенность граждан, уровень безработицы, уровень коррупционности). Ситуационный подход предполагает выбор в качестве основного критерия эффективности прагматическую полезность или позитивную динамику развития управляемой системы, т.е. критерий, который помогает установить, стал ли объект управления лучше (качественнее, совершеннее) по сравнению с его прежним (исходным) состоянием. Универсальный подход позволяет выработать обобщающие, интегральные критерии и на их основе реализовать идею комплексной опенки эффективности. Его применение позволяет раскрыть социальный смысл не только управления, но и миссию социальной системы в целом.

Наукой разработано немало различных систем интегральных показателей, включающих сотни параметров, по которым оценивается эффективность государственного управления. Институт Всемирного банка разработал систему GRICS (Governance Research Indicator Country Snapshot), в соответствии с которой государственное управление оценивается по шести индексам (критериям): право голоса и подотчетность; политическая стабильность и отсутствие насилия; эффективность правительства; качество законодательства; верховенство закона и контроль коррупции.

Право голоса и подотчетность - критерий, который включает показатели, позволяющие оценить обеспеченность гражданских свобод и политических прав, возможность участия граждан в свободных выборах государственных органов, степень независимости прессы (Россия в 2002 году по этому показателю, по стобальной шкале оценивалась на 33,8%).

Политическая стабильность и отсутствие насилия - критерий, по которому измеряется вероятность политических кризисов, включая дестабилизацию власти и вынужденную отставку правительства в результате применения насилия (33%).

Эффективность правительства - критерий, который характеризует качество бюрократии и компетенцию госслужащих, уровень их политической лояльности действующей власти, качество исполнения государственных функций и предоставляемых государственных услуг (44,3%).

Качество законодательства - критерий, с помощью которого можно измерить правовой, социальный характер законодательства, включая анализ действия таких противоречащих рыночной экономике факторов, как государственный контроль уровня цен, контроль деятельности банков, развития бизнеса и регулирование международных экономических отношений и торговли (44,3%).

Верховенство закона - критерий оценки уровня доверия граждан к законам, оценки обществом эффективности и предсказуемости действующих законодательной и правоприменительной систем (25,3%).

Контроль коррупции - индекс, который позволяет провести замер восприятия коррупции в обществе, способности правительства противостоять коррупции и ее влиянию на развитие бизнеса (21,1%). Контроль эффективности противодействия коррупции в нашей стране определяется по четырем показателям: число выявленных коррупционных правонарушений со стороны должностных лиц, государственных и муниципальных служащих; доля граждан и организаций, столкнувшихся с проявлениями коррупции; соотношение числа выявленных коррупционных правонарушений и доли граждан и организаций, сталкивающихся с коррупцией; объем коррупционных рынков.

Система GR1CS получила широкое распространение в управленческой практике. Она удобна в обращении, позволяет проводить оперативные и качественные межстрановые исследования. На сайте Всемирного банка можно всегда получить исчерпывающую информацию о последних исследованиях эффективности государственного управления в странах различных регионов мира.

Эффективность государственного управления российскими учеными оценивается по более широкой номенклатуре критериев и показателей. Это:

а) демографическая ситуация в стране;

б) развитость трудовых ресурсов: уровень занятости и динамика безработицы, качество программ противодействия негативным последствиям безработице;

в) экономическое развитие страны: уровень производительности труда, качество и темпы развития наукоемких производств, обрабатывающей промышленности, энергетики, транспорта, связи, строительства, агропромышленного комплекса;

г) темпы и масштабы прироста валового национального продукта, исчисляемые по методике ООН;

д) качество жизни: долголетие, уровень благосостояния в расчете на душу населения с разбивкой доходов по различным группам и категориям населения; образованность населения, качество здравоохранения и жилищно-коммунальных услуг; соцобеспечение, социальная защита малоимущих и обездоленных;

е) правопорядок в стране и правовая упорядоченность общественных отношений;

ж) окружающая среда: характер землепользования; качество водных ресурсов и перспективы их воспроизводства; защищенность заповедных зон; энергопотребление и загрязняющие химические, радиационные и иные выбросы;

з) глобальные международные связи: международное научно-техническое сотрудничество и торговля; финансовая помощь, потоки капиталов.

Перечисленные критерии, с одной стороны, объективно связаны с потребностями, интересами и целями общественного развития (общенационального, регионального и местного уровней), а с другой, позволяют объективно оценить степень удовлетворения насущных потребностей и законных интересов граждан.

Критерии общей социальной эффективности дифференцируются по показателям, характеризующим различные уровни, сферы и качество управляющего воздействия. Под

показателем эффективности управления (performance measure) понимается описательный качественный или конкретный количественный индикатор, характеризующий результат управленческой деятельности и успешность продвижения к поставленной цели.

Федеральным законом РФ от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» нормативно закреплены два вида показателей эффективности деятельности государственных органов и государственных служащих - обобщенные и специфические. Обобщенные формируются субъектами бюджетного планирования и по представлению Правительства РФ утверждаются Президентом Российской Федерации. Специфические вводятся в действие самими государственными органами и определяются особенностями статуса этих органов и характером решаемых ими задач.

Построение хорошо сбалансированной системы показателей эффективности и результативности управления связано с рядом трудностей. Во-первых, оценочные показатели должны быть пригодными к применению не только по поводу прогнозирования будущего и оценки прошлого. Они нужны прежде всего для настоящего, когда есть еще шансы обнаружить ошибки и недочеты, что-то изменять к лучшему. Во-вторых, ориентация на конечные политические и социально-экономические результаты существенно осложняют оценку вклада каждого субъекта в результат совместной деятельности. Довольно часто хорошие результаты приписываются исключительно управляющим компонентам (органам государственной власти и местного самоуправления, должностным лицам). На самом же деле успешный результат обеспечен не ими, а является итогом совместных усилий многих других людей, входящих в состав управляемых объектов.

В-третьих, не менее сложной является проблема оптимизации перечня показателей.

Если их слишком много, то велика вероятность бюрократизации контроля - издержки мониторинга могут превысить положительный эффект от практического применения этих показателей. Если же, наоборот, показателей недостаточно, то может появиться «возможность искажающего поведения», когда внимание концентрируется не на результатах, а на том, что выгоднее и удобнее в той или иной ситуации.

При разработке показателей эффективности рекомендуется помнить «правило четырех С»: четкость (clearness); полнота (completeness); комплексность (complexity) и непротиворечивость (consistency). Показатели должны быть конкретными, реальными и, главное, поддающимися количественному измерению. Только в этом случае управление, если мы хотим, будет действительно эффективным и авторитетным, будет базироваться на комплексном анализе не только достигнутых результатов, но и объективной оценке функционирования самого субъекта управления. Прежде всего, с точки зрения:

1. Оптимальности построения государственно-управляющей системы по целям и функциям. Сложность организационной и функциональной структур непосредственно влияет как на ее внутреннюю жизнедеятельность (реализацию внутренних функций) субъекта, так и на действенность его управляющих воздействий (осуществление внешних функций). Разве может быть эффективной неоправданно сложная и многоуровневая система управления? Тем более в условиях такого сложного федеративного государства, как Россия, предусматривающая не менее десяти уровней: Президент Российской Федерации, Администрация Президента РФ, полномочные представители Президента в федеральных округах; Председатель Правительства Российской Федерации, его первый и другие заместители, Аппарат Правительства (департаменты и управления), федеральные министры, руководители федеральных служб, агентств и иных федеральных органов исполнительной власти (более 80 в общей сложности); президенты, губернаторы и иные главы субъектов Российской Федерации; председатели правительств субъектов Федерации со своими заместителями, руководители соответствующих органов исполнительной власти общим числом до 50 в каждом субъекте Федерации. К ним надо добавить еще и многоступенчатую и разветвленную иерархию органов местного самоуправления.

Бюрократизированная система является одной из причин низкой исполнительской дисциплины,

серьезных недостатков в развитии товарных рынков, балансирования ресурсов, развития хозяйственных комплексов, решения социальных и инфраструктурных проблем;

2. Исполнительской дисциплины, т.е. качества и обязательности выполнения организацией и ее работниками (конкретными исполнителями) возложенных на них функций и должностных обязанностей, принципов и организационно-процедурных норм осуществления управленческих операций. Исполнительская дисциплина обеспечивает надлежащее выполнение законов, указов, постановлений, приказов, решений, инструкций и других нормативных документов и предусматривает анализ деятельности сотрудников с точки зрения а) своевременности и качества исполнения поручений; б) действенности сложившейся системы контроля со стороны непосредственного руководителя; в) ответа на вопрос: «Работают люди творчески, с энтузиазмом или формально по принципу «не скажешь - сами не догадаются»; г) выполняют ли сотрудники только то, что предусмотрено должностными регламентами или работают инициативно с заботой о качественном решении стоящих задач; д) деловой атмосферы в коллективе;

3. Финансовых и временных затрат на принятие решения и его реализацию. Чем меньше материальных и временных затрат на выполнение определенного объема работ, тем выше производительность труда. Это хорошо известно. Но в реальной жизни далеко не всегда управленцы обеспечивают реализацию этого постулата.

О справедливости сказанного свидетельствуют многие факты. В Италии, например, для открытия предприятия необходимо пройти 16 процедур, затратить 16 дней и примерно 4000 долларов; в Канаде затраты на аналогичную работу составляют два дня и 2809 долларов; в России же надо совершить 20 процедур, работать не менее 50 дней и затратить неизвестно сколько денег. И даже при таких затратах качественный результат не гарантирован. Действующие в стране механизмы управления ориентированы не на конкретные результаты, а на процесс, удобство чиновника и объемы затрат. Бюджеты всех уровней формируются не по программно-целевому методу, а по давно сложившейся практике - «от достигнутого». При таком подходе общество содержит массу дорогостоящих казенных учреждений, организаций и специалистов. Причем независимо от того, нужны ли они или нет, какие и какого качества услуги они оказывают.

В государственном аппарате должны быть, как это и предусмотрено законодательством о гражданской службе, установлены жесткие нормативы затрат ресурсов и времени на выработку и прохождение управленческой информации. Этому, несомненно, будет способствовать введение в действие административных регламентов, установление максимально жестких сроков подготовки, регистрации, рассылки и контроля исполнения документов, внедрение современных методик стимулирования высокоэффективного труда. Нам следует скорее переходить от управления, ориентированного на промежуточные результаты, к управлению, нацеленного на высокие конечные социальные показатели. Основное качество такого управления - научность, гибкость, партнерство власти, бизнеса и гражданина. Только на такой основе можно обеспечить устойчивое социально-экономическое развитие страны, динамичное повышение качества жизни, гарантировать высокое качество государственных услуг;

4. Стиля функционирования государственно-управляющей системы. Речь идет о влиянии на эффективность управления используемых форм, методов и средств управленческой деятельности, направленных на достижение поставленных целей. В данном случае следует иметь в виду не только нормативно санкционированные правовые и организационные формы осуществления соответствующих компетенций, а и реальный стиль деятельности (режим властвования) конкретных структур и должностных лиц;

5. Издержек на содержание государственно-управляющей системы - финансово-экономических, материально-технических, интеллектуально-кадровых и др. Для нашей страны этот вопрос не праздный. В госаппарат ежегодно только из федерального бюджета мы вкладываем более 820 млрд рублей. А отдача? Качество государственного и муниципального регулирования оценивается всего лишь на «удовлетворительно». По уровню политических прав и гражданских

свобод наша страна занимает 159 место среди 187 обследованных стран, по уровню физической безопасности граждан находится на 175-м. Индекс зашиты прав собственности не превышает 14%. Индекс свободы прессы за десять последних лет снизился с 55% до 33%. Уровень экономических свобод по пятибальной шкале оценивается, казалось бы, достаточно высоко - на 3,7 баллов. Но при этом непрозрачность бизнеса приближается к абсолютной величине, превышая 80%. Хозяйствующие субъекты постоянно сталкиваются с бюрократическими препонами. Почти половина компаний вынуждена вносить «дополнительную плату» даже за законные государственные услуги. Индекс защищенности бизнеса от коррупции более чем в три раза ниже, чем в странах Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР).

При оценке затрат на управление следует учитывать взаимозависимость между стоимостью управления и полученными социальными результатами. Сюда логично входят расходы на оплату труда (денежное содержание) персонала, подготовку кадров, проведение различного рода заседаний, совещаний и саммитов, командировочные расходы, финансирование содержания и ремонта зданий, расходы на приобретение мебели, оргтехники, компьютеров и т.д. Все это надо соотносить с получаемым социальным эффектом и реальной отдачей от управляющих воздействий.

Рано или поздно нам предстоит все-таки разобраться в том, «сколько должен стоить» тот или иной государственный орган, та или иная государственная должность, то или иное управленческое решения и на какую отдачу от них может рассчитывать общество. И при этом помнить, что само по себе финансовое, техническое и кадровое укрепление органов государственного управления вовсе не гарантирует усиление государства и повышение эффективности его управляющего воздействия. Очень часто это свидетельство как раз иного - слабости институтов власти, их неспособности грамотно решать поставленные задачи.

Эффективность определяется не ростом затрат на аппарат управления, контроля и надзора, а соотношением «между результатами, фактически полученными с помощью имеющихся ресурсов, и максимальными результатами, которые можно было бы получить с их помощью».

Критерии эффективности управленческих органов и должностных лиц

Не менее важным для практики измерения качества государственного управления является наличие четких критериев, норм и показателей (индикаторов) оценки эффективности деятельности каждой структуры и каждого должностного лица. С их помощью оцениваются полученные специальные и частные эффекты. Такого рода критерии важны и потому, что общая и специальная эффективность государственного управления является своего рода «суммой» конкретной эффективности усилий отдельных управленческих структур.

Кроме того, в условиях сложной, многозвенной и иерархически выстроенной организации возможны случаи, когда общая и специальная эффективность достигается за счет активности одних управляющих компонентов при определенной пассивности, инертности и даже противодействии других. Как и наоборот: на фоне общей неблагоприятной ситуации есть немало структур и должностных лиц, которые успешно справляются с поставленными перед ними задачами.

Между тем обществу нужна объективная информация о характере, качестве и результативности функционирования как системы управления в целом, так и отдельных ее подсистем и элементов - государственных органов, организаций и должностных лиц.

Укрупненными критериями эффективности управляющего воздействия государственных органов и должностных лиц являются:

1. Степень соответствия полученных результатов полномочиям соответствующих государственных органов и должностных лиц. Любое отклонение от компетенции органа и правомочий должностных лиц (или проявление активности в другом направлении) должно учитываться при оценке эффективности управления, а значит, признаваться либо позитивным,

либо нерациональным и снижающим эффективность: каждый должен заниматься своим делом в строго регламентированных пределах и формах;

2. Законность принимаемых решений и управленческих действий. Законность обеспечивает защиту всеобщих, корпоративных и частных интересов, придает государственному управлению четкую целевую направленность, упорядоченность, а значит, обеспечивает искомую результативность;

3. Реальность управляющего воздействия. Деятельность государственных органов и должностных лиц всегда находит свое выражение в конкретных делах и в соответствующих правовых и организационных формах, которые оказывают реальное воздействие на управляемые процессы и переводят управляемый объект из одного качественного состояния в другое. Хорошо, если переход совершается в более высокое, рациональное состояние, обеспечивает позитивные результаты. Хуже, если происходит что-то противоположное;

4. Социальная направленность управленческих актов и действий, степень отражения в них потребностей общества, запросов и повседневных нужд людей. По этому показателю можно достаточно объективно оценить направленность внутренней и внешней политики государства, социальную ориентированность управления на положительное развитие демографической ситуации, удовлетворение потребностей населения в качественной медицинской помощи и доступном образовании, на динамичное развитие ЖКХ, рынка труда, спортивно-развлекательного комплекса и т.д.;

5. Объемы и характер сложившихся взаимосвязей с гражданами и их объединениями. Чем плотнее эти взаимосвязи и многообразнее формы, тем больше объективных предпосылок высокой эффективности управленческой деятельности. Базовыми формами таких связей являются референдумы, сходы, выборы государственных органов и органов местного самоуправления, конференции, работа с письмами, заявлениями, жалобами граждан, работа со СМИ. Весьма плодотворной в этом плане является идея создания в центре и в субъектах Федерации общественных палат. Они, как свидетельствует опыт, достаточно эффективный канал прямой и обратной связи общества и государства, удачная форма гражданского контроля над властью. Тем более, что в функции общественных палат входят общественная оценка социально-экономического развития страны и экспертиза важнейших законопроектов на предмет их социальности;

6. Своевременность, полнота и правдивость информации, используемой в управленческой деятельности. В каждый конкретный момент времени управление должно базироваться на своевременной, достоверной и упреждающей информации, на надежных сведениях об объекте управления и явлениях внешней среды, их параметрах, свойствах и состоянии. Кто лучше осведомлен о реальном состоянии дел в стране и на международной арене, в подведомственной отрасли или территории, тот имеет значительно больше возможностей правильно оценить ситуацию и выбрать правильный вариант решения проблемы. А значит, скорее и с меньшими издержками добиться искомого результата.

Касается это всех видов информации - внутренней и внешней; научной и эмпирической; статистической и социологической; правовой, политической, экономической, оборонной, финансовой, социально-гуманитарной, кадровой и т.д. Информация детерминирует силу государства, его управленческий и политический потенциал. Не случайно, на поиск и обработку информации направляются огромные средства, создаются новые и постоянно совершенствуются существующие информационные сети. Наиболее важная и «чувствительная» информация охраняется как особое государственное достояние. Это касается не только информации об экономической или оборонной мощи государства, но и научно-технической, кадровой, коммерческой и других видов информации;

7. Нравственность управляющего воздействия. Причем не только в отношении людей, с которыми управленческие органы и должностные лица непосредственно соприкасаются, взаимодействуют и совместно решают различные проблемы, но и на общество в целом;

Свое конкретное воплощение перечисленные критерии получают в процессе определения вполне конкретных показателей и индикаторов, по которым оценивается эффективность функционирования государственных органов и должностных лиц. Такие показатели введены Указом Президента РФ от 28 июня 2007 г. № 825 для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Их 43, в том числе:

а) объем валового регионального продукта и объем инвестиций в основной капитал в расчете на одного человека; доля продукции, произведенной малыми предприятиями в общем объеме валового регионального продукта; расходы консолидированного бюджета на развитие сельского хозяйства; удельный вес прибыльных крупных и средних сельскохозяйственных предприятий в их общем числе;

б) реальная среднемесячная заработная плата в сравнении с предыдущим годом; соотношение оплаты труда в бюджетной сфере и в экономике частного сектора;

в) уровень безработицы и ее динамика; доля населения с денежными доходами ниже прожиточного минимума;

г) удовлетворенность населения медицинской помощью; расходы консолидированного бюджета на здравоохранение в расчете на одного жителя региона; средняя продолжительность нетрудоспособности в связи с заболеваниями: уровень смертности среди различных социальных групп населения;

д) удовлетворенность населения качеством общего образования; расходы консолидированного бюджета на одного обучающегося; удельный вес лиц, сдавших единый государственный экзамен, от общего числа участвующих в ЕГЭ;

е) обеспеченность спортивными сооружениями; удельный вес населения, систематически занимающегося физической культурой и спортом;

э) библиотечный фонд на 1000 человек населения;

ж) удовлетворенность населения своими жилищными условиями; среднедушевая обеспеченность жильем; средняя цена жилой площади в регионе; доля населения, проживающего в аварийных домах; динамика перехода к новым формам управления ЖКХ;

з) доля региональных и муниципальных дорог, не отвечающих нормативным требованиям;

к) доля населенных пунктов, обеспеченных питьевой водой надлежащего качества;

л) уровень криминогенности; доля преступлений, совершенных несовершеннолетними или с их участием;

м) бюджетные расходы на содержание работников органов государственной власти и местного самоуправления в расчете на одного жителя региона;

н) удовлетворенность населения деятельностью органов исполнительной власти.

В каждом отдельном органе действуют свои «внутренние» нормативы.

Например, в Администрации Белгородской области **при оценке качества государственного управления**, помимо социально-экономических достижений, учитываются и чисто организационные факторы: уровень профессиональной подготовки служащих и глубина знания ими нормативно-правовых документов, регламентирующих вопросы, входящие в их компетенцию (наличие дипломов, сертификатов и удостоверений о сдаче соответствующих квалификационных экзаменов); сроки прохождения документов в соответствии с Регламентом прохождения нормативных правовых актов и организации контроля исполнения поручений; средняя продолжительность согласования одного документа; доля документов, подготовленных с нарушениями установленных требований; гарантированность предотвращения судебных перспектив решения проблем и умение, если потребуется, выработать рациональную линию защиты по возникшим судебным делам; процент граждан,

удовлетворенных качеством решения проблем по их обращениям.

Что касается **критериев оценки эффективности труда руководителей и гражданских служащих**, то они представлены в «Методических рекомендациях по разработке должностных регламентов федеральных государственных гражданских служащих в федеральных министерствах, федеральных службах и федеральных агентствах», объявленных письмом Минздрав-соцразвития России от 10 августа 2005 года № 3855-вс.

Эффективность профессиональной служебной деятельности руководителя можно определять по формуле: Эт = Рт - Зт

(где Эт - экономический эффект за расчетный период; Рт - стоимостная оценка результатов реализации решения за расчетный период; Зт - стоимостная оценка затрат на реализацию решения за расчетный период).

При этом рекомендуется руководствоваться принципом - сравнение результата с затратами, и затем - сравнение эффекта с научно обоснованными экономическими и социальными нормативами удовлетворения тех или иных потребностей общества, отдельных социальных групп и отдельного гражданина по формуле:

SUM(С1 -Д1) х К1 + ... + (Сп-Дп) х Кп

Уп = где:

SUM С1 х Kl + Д2 х К2 + ... + Дп х Кп

С - показатели социальных нормативов уровня удовлетворения

потребностей человека;

Д - фактический показатель удовлетворения потребностей

человека за счет реализации i-го решения;

п - количество решений;

К - коэффициенты приведения (весовые коэффициенты), установленные на основе экспертных оценок.

Для работников государственного аппарата величина Кп определяется в соответствии со схемой должностных окладов в разрезе утвержденных категорий и групп государственных должностей гражданских служащих. Например, директор департамента может иметь «весовой» коэффициент, равный 0,4; начальник отдела - 0,2; главный специалист - 0,1; ведущий специалист - 0,15; старший специалист - 0,1; младший специалист - 0,05. При этом общую ответственность, возлагаемую на руководителя за результаты конечной деятельности государственного органа, рекомендуется разделить на всех работников соответственно вкладу каждого в формирование и реализацию принятых управленческих решений.

Разработка научных основ оценки эффективности служебной деятельности продолжается. Ученые считают целесообразным разделить понятия «эффективность» и «результативность» служебной деятельности; дифференцировать показатели эффективности по группам и категориям служащих; закрепить эти показатели в должностных регламентах; установить прямую зависимость оплаты труда служащего с оценкой результативности его профессиональной деятельности. Последнее позволит добиться того, чтобы вознаграждение определялось не должностью и выслугой лет, а качеством труда работника.

Но для того чтобы грамотно и объективно оценить эффективность управления, необходимо иметь хорошее представление о степени реального удовлетворения общественных запросов, а значит, располагать соответствующей информацией. **Существует пять основных форм и способов получения такого рода информации.**

1. Доклады и отчеты органов государственной власти и местного самоуправления. Это -

ежегодные послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию, информации Председателя и членов Правительства Российской Федерации Федеральному Собранию (Совету Федерации и Государственной Думе), отчеты палат Федерального Собрания перед обществом, а депутатов - перед избирателями, отчеты Председателя и членов Правительства перед Президентом страны.

2. Массовые обсуждения и голосования (референдумах) по различным вопросам жизни страны, ее регионов, территориальных и трудовых коллективов. В этой связи следует подчеркнуть, что не всегда обсуждения и голосования связаны с оценкой управления. Нередко они преднамеренно искажаются в политических

интересах. Для понимания же существа проблемы и способов ее разрешения важно знать, чем она вызвана, какими обстоятельствами рождена. Поэтому и данную форму демократического участия народа в государственном управлении следует тщательно институализировать, оговорив все детали и нюансы проведения обсуждений и голосований (референдумов), сделав последние более весомой процедурой оценки обществом состояния государственного управления.

3. Социологические замеры. Общественное мнение характеризует управление как бы в снятом, отраженном и преломленном виде через призму сознания и воли людей. В нем практически постоянно происходит соотнесение результатов управления с потребностями и интересами, идеалами и ожиданиями людей. И хотя общественное мнение по своей природе субъективно, оно (из-за своей массовости) обладает свойством объективно отражать действительность, а значит, свидетельствовать об эффективности управления.

4. Публикации средств массовой информации (телевидения, радио, печатных органов, системы Интернет). В свободном обществе средства массовой информации в принципе должны быть самостоятельными, способными честно служить обществу, «работать» на историческую перспективу. Они не только призваны, но и реально способны в условиях демократии выполнять многогранную информационно-аналитическую и оценочную работу по отношению к государственному управлению. Тем самым способствовать повышению его авторитета и качества.

5. Письма, заявления и обращения граждан - важнейший канал информации для анализа и оценки государственного управления. Предмет обращений достаточно точно отражает жизнь людей. Каждое обращение - это информация об их бедах, тревогах, проблемах, нарушениях прав и свобод.

Поэтому необходимо:

а) активнее использовать обращения граждан для обнаружения недостатков, упущений и слабых мест в управлении;

б) предметнее анализировать потоки однотипных, совпадающих по содержанию обращений, своевременно принимать меры по недопущению нарастания негативных проявлений и процессов;

в) считать письма, заявления, предложения и другие обращения гражданам как хороший повод для прямого и заинтересованного диалога власти с обществом.

Как видим, научная мысль государственного управления выработала немало критериев, показателей, индикаторов и форм оценки эффективности государственного управления. Их следует хорошо знать и умело использовать в повседневной управленческой практике.

СУТЬ И СОДЕРЖАНИЕ ПОНЯТИЙ: КАЧЕСТВО, КАЧЕСТВО УПРАВЛЕНЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ, КАЧЕСТВО УПРАВЛЕНЧЕСКОГО РЕШЕНИЯ

Качество — это совокупность характеристик объекта, относящихся к его способности удовлетворять установленные или предполагаемые потребности человека или общества. Качество оценивают по функциональной пригодности, эксплуатационным характеристикам, степени безопасности и надежности и т.д. Признаком хорошего качества является наличие подтверждающих сертификатов, выданных авторитетными фирмами или персоналиями (рис. 93.1).

Качество управленческой деятельности — это степень соответствия ее общепринятым требованиям или стандартам. Обычно о качестве управленческой деятельности судят по качеству управленческих решений.

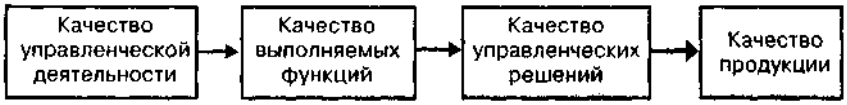

Рис. 93.1. Схема основных элементов, определяющих качество продукции

На качество продукции оказывают влияние не только технический уровень производства, состояние экономики и организаций производства, но и профессионализм и культура управленческих
решений.

Недостаточное внимание к методологии и процессу управления снижает огромные усилия, направленные на сам процесс производства, так как управленческие решения могут загубить эффективное использование самой современной технологии.

Качество управленческого решения — это степень соответствия УР внутренним требованиям (стандартам) организации. При разработке и реализации УР руководитель должен уделять внимание каждому этапу процесса разработки и реализации УР. Качество каждого этапа вносит существенный вклад в общую оценку качества всего УР. Качество измеряется в относительных единицах от 0 до 1. Низшему качеству УР присваивается значение 0, а высшему — 1. Общее качество УР вычисляется как произведение значений качеств всех составляющих ее этапов, стадий и операций, выполняющихся последовательно.

Пример. Каждое УР требует последовательного выполнения восьми процедур. Рассмотрим простейший случай, когда каждая процедура имеет только одну операцию. При этом значения качеств процедур оценивались следующими величинами:

- информационная подготовка — 0,8;
- разработка вариантов УР — 0,7;
- согласование вариантов —0,8;
- выбор одного варианта — 0,7;
- утверждение варианта УР — 0,8;
- реализация УР — 0,7;
- контроль выполнения — 0,7;
- информирование — 0,8. _ Значение качества каждой операции само по себе хорошее. Однако общее качество УР будет равно 0,098! Это очень низкий уровень. Поэтому только при профессиональном отношении ко всем составляющим процесса разработки и реализации УР можно обеспечить приемлемое качество всего УР.

На качество процесса подготовки и реализации УР оказывают существенное влияние: информация, набор целей управления, методы разработки УР, набор объектов, входящих в концептуальную модель компании, используемая управленческая технология, выбранное свойство процесса разработки УР, форма подачи УР, организационный аудит УР. Дополнительно к уже рассмотренным элементам необходимо добавить и общесистемные элементы: законы управления и организации, законы для организаций. В среде этих законов и осуществляется процесс подготовки и реализации УР. Все перечисленные элементы должны усиливать действие друг друга, то есть составлять систему.

Качество управленческого решения может рассматриваться с организационной, экономической, социальной, технологической, психологической, правовой, экологической, этической, политической и партийной стороны. Каждая из этих составляющих имеет свои правила, нормы, нормативы или стандарты (рис. 93.2).

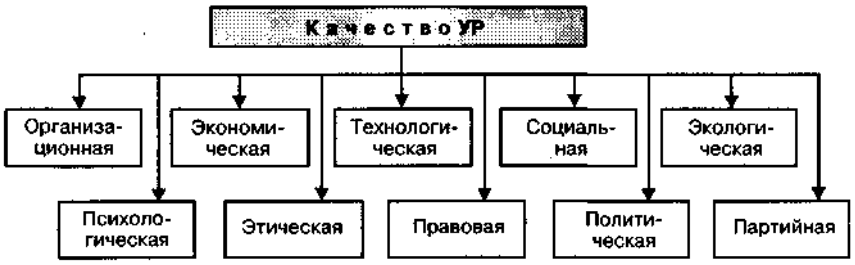

Рис. 93.2. Основные составляющие качества УР

Каждая составляющая качества УР вносит свой вклад в общее качество (табл. 93.1). Большое значение в повышении качества процесса подготовки УР и эффективности реальных результатов от его реализации отводится организаторской стороне. Она включает, прежде всего, создание творческого коллектива. Руководитель должен формировать стимулирующие условия для эффективной работы коллектива. К этим условиям можно отнести:

- создание творческой обстановки при подготовке УР;
- обеспечение разработчиков полной и своевременной информацией;

Таблица 93.1

Содержание основных составляющих качества УР

Наименование сторон качества	Основные нормы, правила, документы, которым должно соответствовать УР
Организационная Экономическая Социальная Технологическая Психологическая Правовая Экологическая Этическая Политическая Партийная	Регламенты, инструкции, принятые в компании Сертифицированные методы экономических расчетов Права человека Национальные или мировые технологические нормативы Прогрессивные традиции и нормы общежития Национальные и международные законодательные акты Стандарты ISO 14000 и стратегия устойчивого развития Прогрессивные традиции и нормы общежития Программа национального развития Устав и программа представляемой партии

- использование современных информационных технологий;
- профессиональное проведение в коллективе разработчиков мозговой атаки и фиксацию полученных результатов;
- использование опыта и знаний наиболее профессиональных по решаемой задаче специалистов;
- разностороннее рассмотрение всех этапов процесса ПРУР, а особенно ситуацию;
- усиление внимания к преодолению местничества, субъективизма и показухи (сиюминутного эффекта);
- отражение в решениях главных достижений коллектива (в науке, методологии, технологии), признанных авторитетными специалистами;
- осуществление мониторинга решений. Этот далеко не полный перечень может дать представление о качественной стороне эффективной работы коллектива.

KPI (Key Performance Indicators) - ключевые показатели эффективности

В ходе практической реализации выработанных управленческих решений одну из главных ролей играют процессы выстраивания системы отношений и контроля выполнения задач - системы оценки (поощрения/наказания) персонала KPI (Key Performance Indicators), матрицы соглашения по целям, организации эффективной и быстрой координации и коммуникации.

Система мотивации на базе KPI[1]

По результатам исследований бизнес-журнала Harvard Business Review, проведенного с целью определения результативных сотрудников и поиска оптимальных методов мотивации, в котором приняли участие руководители и сотрудники более тысячи компаний, оказалось, что в среднестатистической компании 5% сотрудников всегда работают хорошо, столько же (5–7%) сотрудников всегда работают плохо, а для эффективной работы остальных 88% всегда требуется правильная постановка целей и задач с обязательным контролем их исполнения. Подкрепить интерес сотрудников к достижению результатов и решению поставленных задач можно, в частности, путем их привязки к денежному вознаграждению, выплачиваемому при достижении результатов.

В настоящее время методику определения результатов и создания механизмов определения денежного вознаграждения называют системой мотивации на базе KPI (ключевые показатели эффективности). KPI - это ключевые показатели эффективности работы организации. Показатели KPI представляют собой измерители достижимости поставленных целей. KPI образуют систему, которая может быть использована для оценки результативности и эффективности действий, процессов и функций управления. KPI также используются для анализа и планирования всех областей управления организацией: управленческих процессов, технологических процессов в сфере производства, системы управления персоналом, финансовых операций и т.д.

С помощью системы KPI последовательно доводятся до персонала стратегические цели компании, и контролируется их достижение. KPI являются также инструментом измерения работы каждого отдельного сотрудника, позволяя, таким образом, создать эффективную систему мотивации и стимулирования сотрудников компании. Т.е., в целом, это система, используемая для достижения главных целей любой организации, постановки и контроля оптимальной работы персонала, рост профессионализма сотрудников, увеличение эффективности в работе и снижение затрат. Место KPI в управленческом цикле показано на рисунке 5.

Рис. 5. Место системы KPI в структуре управленческих процессов

Мировая практика убедительно доказывает, что внедрение системы KPI увеличивает эффективность и результативность работы организации от 10 до 30%, поскольку ориентирует работу сотрудников на результат, повышая и мотивацию, и лояльность персонала.

[1] Использована информация из книги Клочкова А.К. "KPI и мотивация персонала". Изд-во: Эксмо, 2010.

Пять аргументов в пользу применения системы KPI в мотивации персонала:

1) 100%-ная ориентация на результат – сотрудник получает вознаграждение за достижение результата и за выполнение работ, которые должны привести к результату;

2) управляемость - позволяет корректировать направленные усилия сотрудников без серьезной модификации самой системы при изменении ситуации на рынке;

3) справедливость - достойная оценка вклада сотрудника в общий успех компании и справедливое распределение рисков (между сотрудником и компанией) в случае неуспеха;

4) понятность - сотрудник понимает, за что компания готова его вознаграждать; компания понимает, за какие результаты и сколько она готова заплатить;

5) неизменность – любой сотрудник выстраивает свою работу в соответствии с постоянной системой мотивации.

Оценка выполнения KPI происходит по специальным таблицам – «Матрицам KPI». В некоторых организациях иногда эту форму называют «Соглашение по целям». Более подробно изучить практические аспекты системы KPI Вы можете ознакомившись с книгой:

Клочков А.К. KPI и мотивация персонала. Полный сборник практических инструментов. М.: изд-во Эксмо, 2010 (http://iguip.narod.ru/sokolov/Kniga_KPI_Klochkov.pdf).

Краткий терминологический словарь

Административное управление - практическая деятельность государственных органов и госслужащих по обеспечению государственной политики; технологический процесс подготовки, принятия и исполнения управленческих решений в системе государственного управления.

Государственная власть – юридически закрепленное право, возможность и способность государственных органов и должностных лиц оказывать управленческое воздействие на общественные явления, процессы и отношения.

Государственная политика – целенаправленная деятельность органов государственной власти и должностных лиц по решению общественных проблем, достижению и реализации общезначимых целей развития всего общества или его отдельных сфер с привлечением институтов гражданского общества.

Государственное управленческое решение - это политико-правовой акт, в котором в логической форме выражено воздействие управляющих звеньев (государственных органов, должностных лиц) на общественно-социальную систему (управляемые субъекты), необходимые для достижения поставленных целей, обеспечения интересов и удовлетворения соответствующих потребностей управления.

В самом широком смысле государственное управленческое решение - это облеченная в официальную форму властная воля государства, которая, будучи закрепленной в соответствующих государственных актах, обеспечивает целенаправленное воздействие власти на социальную действительность. Таким образом, государственное управленческое решение - это решение, принятое в установленном порядке правомочной государственной структурой.

Государственное управление – целенаправленное, организующе-регулирующее воздействие органов государственной власти и управления, должностных лиц на общественные явления, процессы и отношения.

Государственный / муниципальный менеджмент – обоснованная теорией «New public management» концепция и практика государственного управления, основополагающим принципом которой является ориентация работы государственных органов и учреждений на эффективное и результативное удовлетворение общественных потребностей.

Ключевые показатели эффективности (KPI - Performance Indicators) - это ключевые показатели эффективности работы организации. Показатели KPI представляют собой измерители достижимости поставленных целей. KPI образуют систему, которая может быть использована для оценки результативности и эффективности действий, процессов и функций управления. KPI также используются для анализа и планирования всех областей управления организацией: управленческих процессов, технологических процессов в сфере производства, системы управления персоналом, финансовых операций и т.д. С помощью системы KPI последовательно доводятся до персонала стратегические цели компании, и контролируется их достижение. KPI являются также инструментом измерения работы каждого отдельного сотрудника, позволяя, таким образом, создать эффективную систему мотивации и стимулирования сотрудников компании.

Лицо принимающее решение (ЛПР) – человек или коллегиальный орган (группа людей) наделенные необходимыми полномочиями для принятия решения и несущие за него ответственность.

Признаки Управленческого Решения:

1) волевой акт, базирующийся на полномочиях (ЛПР в социальной системе, наделенного необходимыми полномочиями для принятия решения и несущего за него ответственность);

2) выбор альтернативы (результат выбора из какого-либо кол-ва вариантов).

Принципы постановки целей по методике SMART. Цели должны быть: **S**pecific - Конкретными; **M**easurable - Измеримыми; **A**chievable - Достижимыми; **R**elevant (**R**esult-oriented / focused) - Насущными, реалистичными (в зоне ответственности сотрудника), ориентированными на результат; **T**imed / Timed-bound - Определенными (ограниченными) во времени.

Решение – это результат мыслительной деятельности человека, приводящий к какому-либо выводу или к необходимым действиям, например, полное бездействие, разработка какого-либо действия или выбор действия из набора альтернатив и его реализация.

Система государственного и муниципального управления – интегративная совокупность органов, институтов и должностных лиц государственной власти и управления, органов местного самоуправления, взаимосвязанных и взаимодействующих друг с другом и с окружающей средой.

Структура государственного управления – совокупность органов государственного управления, государственных организаций и учреждений и взаимосвязей между ними, обусловленная общественно-политической целью и функциональной ролью и содержанием государственного управления в данном обществе.

Управленческое решение - это выбор альтернативы, осуществленный творческим, волевым действием руководителя в рамках его должностных полномочий и компетенции и направленный на достижение целей организации.

Функция государственного управления – вид целенаправленного, организующе-регулирующего воздействия государственных органов и должностных лиц на общество и его подсистемы, имеющий непрерывный пространственно-временной характер.

Целевые технологии (ЦТ) — это технологии, основанные на приоритете целей над ситуациями. ЦТ ориентируют решения на достижение цели, а не на устранение возмущающих воздействий. Выделяют инициативно-целевую, программно-целевую и регламентную технологии.

Использованая литература

1. **Краткий курс лекций по дисциплине «Государственная гражданская служба». Лекция 18. Государственные решения, их технология в гражданской службе.** Электронный ресурс. Режим доступа: http://mobile.studme.org/1990051212369/menedzhment/gosudarstvennye_resheniya_tehnologiya_grazhdanskoy_sluzhbe#10
2. **Смирнов Э.А. Управленческие решения**: Учебник для вузов. М.: РИОР, 2010.
3. **Соколов Н.Н. Принятие и реализация управленческих решений.** Уч.-метод. пособие. М.: Изд-во "Спутник+", 2014.
4. **Охотский Е.В.. Государственное управление в современной России** : учебно-методический комплекс. - М.: МГИМО(У) МИД России. - 548 с., 2008. Электронный ресурс. Режим доступа: http://elib.me/munitsipalnoe-upravlenie_1090-gosudarstvennoe/gosudarstvennyie-upravlencheskie-resheniya-33602.html ; http://uchebnik.online/munitsipalnoe-upravlenie_1090-gosudarstvennoe/kriterii-effektivnosti-upravlencheskih-organov-33618.html