**Тема 2. Сущность и специфика процесса принятия государственных решений. Этапы принятия государственных решений**

* 1. Принятие государственных решений как функционально- поведенческий комплекс
  2. Лидерская субсистема в принятии государственных решений
  3. Этапизация как процедура рационализации принятия государственных решений
  4. Подготовительный этап принятия государственного решения
  5. Этап выработки целей государственных решений
  6. Этап реализации целей и завершающий этап принятия государственных решений
  7. Инфомационно-аналитическое обеспечение принятия государственных решений
  8. ***Принятие государственных решений как функционально- поведенческий комплекс***

Выделенные выше черты и свойства государства, действующего в режиме целеполагания, обладают взаимосвязанным и взаимодополняющим характером. Это дает основание рассматривать совокупность данных параметров в качестве определенной подсистемы, отражающей функциональное единство действий государственных и гражданских субъектов по принятию решений.

В принципе идея, что государство состоит из различного рода подсистем, «множества больших и малых частей», принадлежит к разряду общепринятых. Например, ряд западных специалистов полагает, что данный институт, как минимум, включает в себя пять подсистем, которые обладают особым статусом и содержанием. Эти ученые относят к ним:

* + 1. реализацию особых, связанных с его полномочиями мер;
    2. поддержание и оперирование общеколлективными ценностями;
    3. сохранение истории развития государства;
    4. наличие организационных структур;
    5. наличие властных структур.

Учитывая сложносоставной характер принятия государственных решений, этот процесс можно интерпретировать как функционально-поведенческий комплекс, разноуровневые механизмы которого направлены на преобразование общественных интересов в определенные показатели деятельности органов государственной власти и управления, а публичные и латентные (скрытные) структуры допускают наличие ненормативно заданных форм выработки и реализации целей.

Сложное строение этого функционально-поведенческого комплекса показывает, что в его рамках используются как универсальные (общеуправленческие, менеджеральные), так и специфические (собственно госуправленческие) практики и механизмы. Это отражает тот факт, что при выборе и формулировке целей в принятии решений сочетаются рациональные подходы и критерии политической целесообразности, нередко обрушивающие разумные доводы при урегулировании конфликтов и понимании перспектив развития общества.

Фактическая востребованность в применении различных технологий принятия решений, ведущих к результативному решению проблем, свидетельствует об *открытости* данного комплекса (т.е. использовании государством тех средств и механизмов, которые требуются для практического решения проблем «здесь и сейчас» и реально применимы на тех или иных социальных площадках). Такая потребность в применении конкретных средств разработки и реализации целей варьируется в весьма широком диапазоне и может выражаться даже в незаконных формах деятельности властей.

Одним словом, в рамках конкретной ситуации государство способно не только использовать нетипичные методы решения общественных задач, но и забраковывать формально необходимые и институционально закрепленные технологии.

В то же время открытость принятия государственных решений неразрывно сочетается с его *закрытостью,* т.е. потребностью в ограничении участвующих в целеполагании субъектов и используемых там технологий и механизмов. Как мы уже видели, в основном это обусловлено неразрывной связью целеполагания с действиями элитарных коалиций и с латентными механизмами согласования их позиций и интересов. Однако здесь действуют и

технологические причины, направленные на снижение трансакционных издержек управления.

В целом сложное сочетание параметров открытости и закрытости данного комплекса демонстрирует, что принятие государственных решений является особым видом кооперативных действий, включающим в себя различные цепочки формализованных и неформализованных действий структур, институтов, групповых и индивидуальных, государственных и гражданских субъектов.

По мнению О. Ломана и Д. Кноке, главными субъектами, действующими в этом деловом пространстве, являются по преимуществу элитарные временные и часто меняющиеся коалиции, порождаемые конкретными обстоятельствами или сложным сочетанием интересов различных общественных сил, формальными и неформальными коммуникациями в принятии государственных решений. По мнению ряда ученых, влияние такого рода коалиций, «промышленных кланов», «команд единомышленников» и прочих аналогичных образований тем больше, чем выше институциональная неопределенность в государстве.

* 1. ***Лидерская субсистема в принятии государственных решений***

Центральное место в функционально-поведенческом комплексе принятия государственных решений занимает *лидерская субсистема****,*** выступающая в качестве эпицентра целеполагания, своеобразного метаинститута, объединяющего регулятивные возможности высших административных и политических структур в государстве. Не случайно известные ученые Д. Палумбо и С. Майнард-Муди прямо пишут, что теория лидерства непосредственно входит в теорию принятия решений, помогая понять, «что происходит в реальном мире и при реальных обстоятельствах».

В центре этой лидерской субсистемы находится лидер (группа лидеров), обладающий определенными чертами и функциями, выполняемыми им в процессе выработки и реализации решений. Однако такая субсистема не тождественна лидерству как политическому институту и представляет собой *политико- административное образование,* формирующееся вокруг

высших руководителей государства. Эта субсистема направлена на выполнение особых задач и обладает соответствующим строением и характером влияния на формирование государственной политики. В технологическом плане она представляет собой механизм выработки и имплементации решений, компенсирующий слабости публичного характера формирования государственной политики.

К основным *функциям* лидерской субсистемы относятся:

* *сочетание частных и корпоративных позиций элитарных слоев и коалиций с интересами общества, сохранение баланса сил, ориентированного на стабильное развитие общества;*
* *обеспечение единства правящего класса, снижение рисков внутри элитарных расколов и координация межсекторальных (межотраслевых, межрегиональных) договоренностей в высших политических кругах;*
* *выработка базовых ценностей и принципов государственной политики, ее основных направлений и стратегий, осуществление форм контроля за реализацией госаппаратом поставленных целей;*
* *соединение возможностей административного, репутационно-го и паблицитного капиталов правящего режима при принятиирешений, организация мобилизационной поддержки населением правящего режима;*
* *соединение публичных и латентных потоков взаимодействий основных государственных и гражданских субъектов;*
* *формирование и воспроизводство особых элитарных структур (ближнего и дальнего окружения), сопровождающих и обеспечивающих функции и жизнедеятельность данной субсистемы;*
* *информационно-символическое сопровождение (прикрытие подлинных) целей, интересов и замыслов (от противников, конкурентов, дилетантов и прочих контрагентов, способных помечтать* осуществлению правительственных планов).

В социальном пространстве групповая природа интересов субъектов никогда не обеспечивает такого уровня сплоченности общности, который выражался бы в однозначных решениях. И только лидер способен, действуя поверх социальных и административных границ, добиться должной интеграции

межгрупповых и общественных интересов. Причем если заместить общественные интересы можно и административным образом, то добиться поддержки такой операции у общества можно только политическим путем. Таким образом, нахождение лидерской субсистемы на вершине государственной власти изначально направлено на снижение вероятности принятия противоречивых решений (хотя и делает нахождение единого, а тем более оптимального решения весьма проблематичным).

В центре рассматриваемой субсистемы находится политический, национальный лидер (группа лидеров), который олицетворяет в глазах общества высшую власть и выдвигаемые ею стратегии. Так что люди видят в деятельности лидера и «знаки времени», и образ правления. Лидер для них – это не просто высшая позиция в организации власти и окончательная инстанция в принятии решений, но и показатель репутации правящего режима и государства в целом. При этом наиболее яркая форма лидерства – харизматическое господство – появляется как раз «из коллективного возбуждения». Благодаря этим чувствам лидер формирует и целенаправленно использует фиктивную «волю масс» для решения тех или иных задач (в этой связи уместно напомнить, что еще М. Вебер писал, что политическое мнение народа формируется наверху, а не передается избирателями снизу). Столь же принципиальное значение – в силу обладания им высшим административным статусом – лидер имеет и для госаппарата.

Характерно, что лидер может принимать многие важные для общества решения без лишних формальностей, используя свои политические возможности даже для обхода законов и конституционных требований. Причем не только давая прямые указания, но и создавая необходимую атмосферу для корректировки действий государственных институтов.

Как показывает практика, лидер как центральное звено лидерской субсистемы использует процедурно-нормативные инструменты выборочно и сугубо инструментально, применительно к тем целям, которые для него действительно важны, и в том формате, который ему необходим. Так, при взаимодействии с обществом им могут применяться методы расширения прав и свобод или, напротив, устанавливаться информационная блокада и даже инициироваться репрессии по отношению к инакомыслящим. В качестве частных методик

используются дебаты, патриотическая риторика, режим официального молчания, отвлечение внимания, выдвижение реформаторских инициатив и т.д. В отношениях с аппаратом управления могут применяться технологии поддержания выборочных контактов с ключевыми фигурами; распространение

«мнений руководства» (оказывающих давление на административные фигуры и структуры); поддержание дистанционных форм деловой коммуникации (осуществляемой без личного общения, через помощников); применение персонально заданных форм распределения бюджета (в виде организации трастовых фондов, предоставления кредитов и займов по политическим мотивам, предоставления концессий и налоговых льгот и т.д.), а также ряд других методов.

*Слабости лидерской субсистемы*. К факторам, обусловливающим ее негативные эффекты, относятся низкий уровень поддержки населением лидеров, преобладание бюрократии над функциями лидера, острый характер противоборства элитарных коалиций (друг с другом и за контроль над лидером), слабая международная репутация национальных руководителей. Играет свою роль и полицентризм в лидерской группе, который снижает определенность управленческой ситуации и должную центрацию управления государством.

Наряду с фигурой лидера в лидерской субсистеме функционируют две вспомогательные элитарные группировки, которые можно обозначить как *ближнее и дальнее окружение.* Эти группировки складываются в виде сетевых образований в процессе устойчивых коммуникаций лидера с обществом, представителями правящего класса, экспертами и консультантами. В этом смысле данные элитарные группы входят в круг постоянных субъектов, коммуницирующих с ним в процессе принятия решений.

Так, *ближнее окружение* лидера представляет собой коалицию лиц, непосредственно взаимодействующих с лидером в процессе его повседневной деятельности и выполняющих следующие функции:

* *оказание лидеру технической, экспертной, моральной и другой помощи при выработке решений, выборе политически приемлемой формулировки его целей и замыслов;*
* *инициация тех или иных конкретных решений, направленных на воплощение Я-концепции лидера, его*

*принципов и базовых установок;*

* + *осуществление формальных и неформальных акций по усилению, умножению и трансляции воли лидера на различные этажи, участки и территории государственного управления;*
  + *осуществление контроля за исполнением решений лидера, имп-лементацией и реализацией намеченных им целей;*
  + *создание эффективных внутриэлитарных и деловых коммуникаций лидера с основными коалициями правящего класса.*

Эта немногочисленная коалиция состоит из узкого круга советников, помощников, экспертов, консультантов, представителей наиболее крупных ресурсных групп общества, влиятельных фигур госадминистрации и последователей из политического класса. Особое место занимают здесь лица, представляющие интересы наиболее крупных отраслевых комплексов, территорий, ресурсов (силовых, финансовых и прочих). Наличие такого рода окружения показывает, что то или иное видение проблемы у лидера всегда вырабатывается в условиях давления влиятельных элитарных групп и приемлемых для них оценок и решений.

В свою очередь *дальнее окружение* представляет собой альянс статусных (облеченных полномочиями) и ответственных исполнителей, рассосредоточенных по всем этажам управления государством. Другими словами, это группа, которая состоит из влиятельных лиц в различных отраслях и сферах общества, представителей госадминистрации, руководителей крупных корпораций и организаций, нацеленных на исполнение и творческую реализацию руководящих указаний, распространение лидерских мнений и принципов как по вертикали власти, так и по горизонтальным осям системы государственного управления.

Совокупный эффект действий этих группировок направлен на формирование и осуществление *политической воли* лидера как решающего механизма принятия государственных решений. Благодаря участию ближнего и дальнего окружения, воля лидера представляет собой синтез интеллектуальной инициативы, аналитичности, способности к стимулированию гражданской активности, настойчивости, умений применять необходимые санкции, т.е. творчески перемещать; замыслы и намерения лидера в сферу практики.

В зависимости от характера действий лидера и его окружения можно выделить типологии лидерской подсистемы. Одни из них могут отличаться друг от друга в зависимости от стиля поведения лидера:

1. умеющего налаживать эффективную коммуникацию с обществом;
2. умеющего поддерживать должную коммуникацию с аппаратом государственного управления;
3. умеющего налаживать коммуникацию с оппозицией;
4. умеющего налаживать коммуникацию с международными структурами;
5. эффективно действующего в условиях кризиса;
6. успешно действующего при разработке стратегических/оперативных проектов.

Также можно выделить лидерские субсистемы, в которых действуют:

* *субсистема с лидером-руководителем (сильной фигурой лидера, постоянно опережающего партнеров в осмыслении проблем, анализе вариантов действий, осознании последствий решений);*
* *субсистема с лидером-модератором (где основным инструментом целеполагания является использование лидером риторических инструментов, семантики и символики, изменяющих культурный фон коммуникаций с обществом);*
* *субсистема с лидером-марионеткой (где в основном преобладают мнения и позиции окружения лидера, а он сам является зависимой фигурой);*
* *субсистема с трансакционным лидером (где в отношениях лидера с ближним окружением преобладает обмен вознаграждениями за услуги);*
* *субсистема с трансформационным лидером (где лидер позиционируется на основе сочетания персональной харизмы, символизации давления и интеллектуальной стимуляции совместной деятельности, что культивирует преданность последователей).*
  1. ***Этапизация как процедура рационализации принятия государственных решений***

Принятие государственных решений, понимаемое как

функционально-поведенческий комплекс, при всей своей внутренней сложности обладает пусть и неоднозначной, но все- таки некоей единой логикой выработки и реализации целей. Логикой, которая вмещает в себя и рациональные действия по достижению интересов, и страсть ЛПР, и сомнения его партнеров, и другие неинституционализированные компоненты, оказывающие влияние на целеполагание. В то же время, поскольку принятие решений неразрывно связано с целенаправленными действиями управляющих, всегда существует возможность сознательного выстраивания и корректировки их акций с тем, чтобы снизить издержки, повысить успешность госрегулирования, быстрее достичь успеха.

Понятно, однако, что возможность повышения эффективности принятия решений неразрывно связана с *обязательным* совершением ЛПР определенных *рациональных* действий («узлов решений»), В таком случае внутренняя взаимосвязь этих акций и интеракций, их воспроизводство при решении разного типа задач позволит говорить о наличии внутреннего *цикла* целеполагания.

Применительно к государству *этапизация* является упрощенно-рациональной схемой действий ЛПР, отражающей организационно-процедурные условия и правила поведения, наиболее устоявшиеся стандарты и традиции осуществления ими своих функций. Рамки и характер этапов, с одной стороны, служат определенным ограничителем произвола субъектов принятия решений, а с другой – фиксируют не только правила, но и устойчивые взаимодействия субъектов. Причем чаще всего эти этапы в большей степени отражают процесс принятия институционализированных решений и использования формализованных процедур (например, при разработке госбюджета).

Для государства функциональный смысл выделения фаз и стадий принятия решений означает гипотетическую возможность достижения как минимум трех результатов.

Во-первых, сложное кооперативное взаимодействие агентов и контрагентов государства будет сориентировано на фактическое производство решений как управленческой продукции (*т.е.*

*направлено на исключение имитации деятельности госбюрократии по производству решений).*

Во-вторых, последовательное осуществление присущих каждому этапу действий ЛПР дает возможность сохранить формат целенаправленного воздействия госструктур на объект управления.

В-третьих, выделение этапов целеполагания дает возможность корректировать кооперативное взаимодействие агентов и контрагентов государства, конструировать условия для достижения наиболее положительных результатов целеполагания.

Существует множество способов построения этапов определения целей. Основанием является наличие его универсальных параметров, в совокупности составляющих

*«жизненный цикл решения»,* отражающий связь рациональных действий у любых типов общественных агентов – от индивида до международных ассоциаций. В сокращенном виде эта вневременная цепочка действий, включает в себя стадии первоначальной оценки проблемы, разработки решения, расчета альтернатив будущих действий, реализации решений, оценки полученных результатов. В то же время развернутые версии самоосуществления этого цикла отражают *предметно направленный* характер активности ЛПР.

В рамках каждого такого направления деятельности ЛПР применяются разные критерии этапизации. Так, юристы обращают первостепенное внимание на способы легализации и соответствующего оформления решений, психологи – на трансформацию внутренних состояний субъектов, участвующих в целеполагании, и т.д.

Наряду с этой теорией другие схемы психологической этапизации связывают действия ЛПР с возникновением у него стрессов, возникающих от понимания необходимости принятия решений, особенно непопулярных; с переживаниями по поводу использования своего профессионального времени в связи с искушением властью и достижением успеха; с динамикой предпочтений (во время акта выбора альтернатив); привязанностью к объекту решений и партнерам; с внутренним «вынашиванием» проблемы и ролью инсайта (озарения); с возникновением эмоционально-чувственных состояний и аберраций (энтузиазма, радости, облегчения и др.), влияющих на ЛПР при анализе и выработке решений, и т.д.

Наряду с такими идеями весьма распространены и формы этапизации принятия государственных решений в рамках юридических подходов. Здесь описание целеполагания связывается с выделением стадий, отражающих динамику форм разработки и легализации официальных документов, особых разновидностей контроля и надзора за исполнением решений, с наличием специфических механизмов правоприменения, юридическими последствиями реализации решений для каждого из участников и др.

Особые подходы сложились и в рамках *политико- административных* наук. Здесь в силу междисциплинарного характера этого теоретического направления применяются более разнообразные *критерии* этапизации принятия решений.

Так, использование *временного* (темпорального) критерия дает возможность дифференцировать все управленческие действия ЛПР (органов государства) с точки зрения скорости осуществления им (ими) базовых функций. В частности, выделяемые этапы показывают, что необходимо делать ЛПР (системе управления), чтобы оперативно реагировать на складывающуюся проблемную ситуацию, осуществлять переработку соответствующей информации, обеспечивать взаимодействие субъектов, формулировать практический ответ на внешний вызов, реализовать предлагаемый проект.

В зависимости от оценки *критичности ситуации* действия ЛПР (управляющей системы) распадаются на решение следующих задач: осуществление оперативной разведывательной деятельности для предварительной ориентации в пространстве; применение процедур проективно-оценочного характера, совмещающих диагностику ситуации с выработкой превентивных мер (исключающих обвальные процессы и предполагающих выбор направления деятельности); осуществление действий (совмещенных с анализом поступающей информации), позволяющих гибко переходить от реализации одной альтернативы к реализации другой.

Существуют и *комбинированные критерии* этапизации процесса принятия решений. Например, учитывая, что при выработке и реализации целей так или иначе задействованы технические средства (экспертные системы, компьютерные сети, которые увеличивают интеллектуальные возможности человека

при расчете решений), весь процесс целеполагания можно дифференцировать в зависимости от доминирования в этом взаимодействии либо человеческих, либо технических компонентов. Например, при сборе первичной информации с максимальным использованием кибернетических средств выделяют так называемый машинно-человеческий этап. А там, где отбор альтернатив или формулировка целей выдвигает вперед человека, говорят о человеко-машинной стадии и т.д.

Однако самый распространенный критерий этапизации процесса принятия государственных решений **–** *это последовательность* действий, предполагающая выделение минимально необходимых и достаточных для производства решений акций.

Представляется, что поиск внутренних алгоритмов целеполагания направлен на отражение универсальных действий ЛПР и потому должен снижать значение субъективности в принятии решений. Одновременно это говорит и о необходимости выделения укрупненных этапов взаимодействий, а не отдельных, пусть и весьма важных, акций управляющих. В этом смысле минимально необходимый набор управленческих задач, осуществляемых при принятии государственных решений, на наш взгляд, включает в себя четыре основополагающих этапа: 1) подготовительного; 2) разработки целей; 3) реализации и имплементации (продвижения) целей; 4) завершающего этапа (оценки достигнутых результатов).

* 1. ***Подготовительный этап принятия государственных решений***

Подготовительный этап принятия государственных решений представляет собой определение действий, формирующих цель, направленных на выработку решений.

Данный этап начинается с выявления проблем, касающихся полномочий государства и включает в себя *определение повестки дня, действия по инициации решений* и *формулировкой конкретной проблемы* (определяющей формат дальнейших действий государства по решению соответствующей задачи).

По сути, завершающая этот этап формулировка проблемы во многом предопределяет направление и характер дальнейших действий ЛПР, состав участников, тип и объемы предполагаемых ресурсов, меру ответственности институтов и иные параметры

активности государственных органов. Причем это касается как легальных действий государства, так и его тайных операций и действий в латентной сфере.

Отметим, однако, что в демократических государствах, где действуют процедуры и традиции публичного обсуждения насущных для общества вопросов, складывается и своеобразный *протоэтап* принятия решений, для которого характерны собственные параметры. Эта фаза отражает взаимодействие гражданских и государственных структур, предшествующее организационной деятельности последних относительно решения возникших проблем.

С одной стороны, предварительные оценки со стороны государства и общественности конкретных проблем проясняют баланс сил, способный гипотетически повлиять на характер принимаемого в дальнейшем решения и его реализацию. С другой стороны, значительная часть выявленных (не только общественных, но и экспертных) мнений, углубляя и расширяя видение задачи, в дальнейшем может и не попасть в сферу действий аппарата управления и не будет влиять на определение параметров решений.

В конечном счете, как считают специалисты, *в процессе публичного дискурса у государства возникает ощущение верхней и нижней границы своей управленческой активности.* Одновременно

«потолок» символизирует способность управленческих структур сделать оценку события фактом официального рассмотрения проблемы. Однако когда вызовы системе государственного управления находятся ниже критического порога ее восприятия, то инициация решений попросту не возникает.

Вернемся, однако, к более общим вопросам поготовительного этапа, в рамках которого начальной стадией действий является проблематизация контекста.

Поиск и диагностика решаемой проблемы могут носить следующий характер:

* мотивированный *(определяемый прошлым опытом, позицией субъекта, представлениями о желательном будущем)*;
* линейный (соответствующий формальным функционально- ролевым полномочиям ЛПР);
* аналитический, *нацеленный на глубокое проникновение в существо проблемы и рассмотрение ее параметров в*

*соотнесении с другими объектами*;

* + творческий, *предполагающий применение нестандартных методов диагностики и проектирования управленческих действий*;
  + системный, *рассматривающий проблемную ситуацию во взаимосвязи с другими (внутренними и внешними) компонентами процесса*;
  + фрагментарный, *ориентированный на изучение только определенной группы фактов, взаимодействий или акций в контексте ситуации*.

На протяжении всего подготовительного этапа возникает конкуренция различных государственных органов, претендующих на участие или лидирующую роль при решении того или иного вопроса. Однако нередко складывается и противоположная картина: когда решаемая проблема не обещает орденов и наград, те же ведомства пытаются уйти от ответственности, что также оборачивается конкурентной борьбой, но уже с прямо противоположными целями. В любом случае эта фаза сопровождается многообразными и противоречивыми усилиями различных ведомств, не только предлагающих собственные трактовки проблемной ситуации, но и демонстрирующих столь же различные стратегии действий (которые могут оказаться как полезными, так и вредными для государства или других институтов).

Центральное место на подготовительном этапе занимает определение *повестки дня,* т.е. выявление перечня первоочередных вопросов, подлежащих решению.

На этой стадии, выделяют следующие фазы:

* + *выделение проблем с учетом различных альтернатив их решения и предварительной оценки последствий возможных решений;*
  + *классификацию проблем в целях обнаружения имеющихся прецедентов урегулирования аналогичных конфликтов и процессов;*
  + *определение реального значения проблемы для государства и общества, а следовательно, выстраивание приоритетности их будущего решения (в основу такой селекции могут быть положены либо стратегические, либо тактические, либо конъюнктурные критерии, которыми обычно*

*руководствуются власти);*

* + - *определение специфических параметров проблемы, определяющих особое место и роль в развитии отрасли, территории, государства и общества;*
    - *выделение приоритетной проблемы от сопутствующих ей косвенных характеристик, показателей вторичного и третичного порядка.*

Поскольку в государстве «не существует ни одного официального ведомства, санкционирующего одно-единственное определение проблемы», то в каждый конкретный момент центральной фигурой формирования повестки — на различных региональных, локальных и прочих площадках — могут стать самые разнообразные агенты и контрагенты государства, от которых будет зависеть то, чему отдадут приоритет и на что направят усилия государственные органы власти и управления.

Благодаря диверсификации участников, наличию множественных площадок принятия решений и используемых методов в государстве складывается целый ряд повесток. К наиболее важным из них специалисты относят:

* + - *общественную повестку****,*** направленную на решение крупных общенациональных проблем;
    - *дискуссионную повестку****,*** предполагающую публичное согласование позиций власти и общественности по данному вопросу;
    - *институциональную повестку****,*** отражающую множественность позиций государственных органов власти в конкретной ситуации;
    - *медиаповестку****,*** демонстрирующую перечень вопросов, выносимых для обсуждения в публичной сфере СМИ;
    - *итоговую повестку****,*** являющуюся результатом согласования позиций всех основных участников этого процесса;
    - *повестку дня лидера****,*** отражающую его индивидуальные подходы к социальным проблемам;
    - *перегруженную или несогласованную повестку****,*** демонстрирующую конфликтный и незавершенный характер дискуссии при отборе перечня первоочередных вопросов;
    - *стихийную повестку****,*** формирующуюся спонтанно и ставящую правительственные структуры перед фактом обострения проблем, подлежащих обязательному решению;
  + *срежиссированную повестку****,*** являющуюся результатом согласованных действий правительства и крупных корпоративных и международных структур, искусственно выстраивающих перечень подлежащих решению вопросов;
  + *универсальную повестку****,*** в содержание которой включаются все возможные вопросы, кроме отвергаемых законом и некоторыми страновыми традициями;
  + *сформированную повестку****,*** характеризующую те вопросы, которые подлежат обязательному рассмотрению органами власти и управления;
  + *реальную повестку****,*** включающую проблемы, лежащие в основании фактической деятельности правительства;
  + *символическую повестку****,*** предназначенную для общественного мнения и потому ориентированную на ценностный дискурс (определение морального выбора относительно справедливости предлагаемых решений; расовой дискриминации и иммиграции, контроля за оружием, безработицы, социальной защищенности, коррупции и др.), а не ресурсы;
  + *частную (корпоративную) повестку****,*** заданную интересом и ресурсами отдельного лица или крупной бизнес-структуры, международной организации и др.

Таким образом, формирование повестки неизбежно включает в себя конфликты из-за выдвижения вопросов, расхождения позиций по проблемам, которые вошли в повестку, а также конфликты из-за сохранения/изменения текущей повестки дня*.* Эти конфликты говорят о том, что определение круга актуальных вопросов на практике никогда не бывает окончательным. И для государства типично постоянное изменение повестки дня, переключение на новые задачи и даже приоритеты. Все это демонстрирует *относительный характер* завершения формирования повестки дня, а по сути – непрерывность этого процесса. Понятно, что и на следующих фазах принятия решений эта неопределенность влияет на усилия государственных органов, в ряде случаев тормозит достижение уже выработанных целей и способствует рассеиванию усилий правительства.

Формирование повестки дня неразрывно связано со стадией *инициации* решений. Возможности и характер инициации решений зависят и от столкновения правительства с одноразовыми

проблемами (которые в будущем никогда не возникнут вновь),

«проблемами-фантомами» (кажущимися, являющимися результатом воображения управляющих), сфабрикованными СМИ и другими контрагентами, постоянными (долговечными, в том числе и теми, которые не предполагают окончательных решений), символическими (для которых главным объектом является моральный выбор, а не ресурсы), повседневными и др.

В то же время надо учитывать, что в качестве основного

«запускающего» механизма чаще всего выступает формализованная деятельность госаппарата (в том числе рутинная), обладающая достаточно низким творческим потенциалом. В силу последнего обстоятельства многие необходимые государству решения тормозятся, а нередко и не осуществляются вовсе.

В процессе формирования повестки и инициации решений происходит *идентификация* ЛПР. Относительно этого процесса в науке сложилось два основных подхода: либо ЛПР является носителем статусных позиций (официальным лицом или группой лиц), либо этот субъект реально играет ведущую роль в решении вопроса, независимо от наличия у него тех или иных формальных позиций.

Придерживаясь второй точки зрения, отметим, что идентификация ЛПР обладает сложным и конкурентным характером, в котором можно выделить три уровня идентификации:

* + 1. «жесткой» (функционально-ролевой);
    2. «мягкой» идентификации;
    3. межличностной идентификации.

В рамках функционально-ролевой идентификации складываются *«жесткие» формы взаимоотношений субъектов*, претендующих на статус ЛПР. К ним относятся: разнообразные политические структуры (выборные политики, политические партии, оппозиционные крути, группы организованных интересов, СМИ, общественное мнение, гражданские образования, международные институты), административные органы и экспертные объединения (отдельные фигуры), каждая из которых обладает тем или иным уровнем и потенциалом возможностей при решении конкретного вопроса. Выделение этих образований свидетельствует о том, что в конечном счете здесь оппонируют государственные и общественные субъекты, которые могут предлагать различные (не совпадающие и потому жестко

отграниченные друг от друга) по своей политической направленности оценки и критерии выработки будущих целей.

Схематично взаимоотношения основных претендентов на статус ЛПР можно представить следующим образом (рис. 1).

Эксперты, консультанты

Политические структуры

Лицо, принимающее решение

Административные структуры

**Рисунок 1.** - Схема жесткой идентификации ЛПР

Следует видеть, что все группы субъектов обладают разной степенью ответственности даже при завоевании их представителями статуса ЛПР.

В свою очередь *«мягкая» форма идентификации ЛПР (рис. 2) отражает конкуренцию представителей более узких образований*. В данном случае речь идет о взаимодействии представителей ближнего и дальнего окружения лидера, формирующего управленческое пространство, в котором непосредственно принимаются государственные решения. Специфика этого уровня идентификации ЛПР обусловлена тем, что к участию в обсуждении вопросов, а следовательно, и к конкуренции за статус ЛПР допускаются, как правило, только те, кто разделяет общие воззрения лидера, кому он доверяет и на чье мнение и лояльность может положиться.

Обладатели высших государственных статусов

Общественные, политические и

административные фигуры, нерегулярно привлекаемые для обсуждения будущих решений

Лица участвующие в технической подготовке служебной документации

Помощники и советники

Консультанты

Лицо, принимающее решение

Представители влиятельных групп интересов

**Рисунок 2.** – Схема «мягкой» идентификации ЛПР

Поскольку основными контрагентами в этой сфере принятия решений становятся лица из так называемого ближнего окружения, то результаты идентификации во многом зависят от характера отношений (помощников, советников, ставленников ресурсной группы администраторов, экспертов и прочих лиц) в этой узкой управленческой сфере.

Частично в этих альянсах (союзах, спайках, коалициях, соглашениях, кликах, кластерах) внутри ближнего окружения могут участвовать и отдельные представители дальнего окружения, которые пытаются усилить свои позиции при принятии решений. Тем не менее чаще всего в такие коалиции входят лица из ближнего окружения, которые участвуют в относительно широком (по масштабам этой сферы) обсуждении вопроса, готовят документы и материалы для решения задачи, имеют доступ к решениям, непосредственно готовят рекомендации для руководства.

Третьим уровнем идентификации ЛПР выступают *межличностные взаимоотношения*, характеризующие соответствующий тип конкурентных связей. В данном случае речь идет о тех механизмах завоевания данного статуса, которые применяются в отношениях между конкретными (политическими и административными) деятелями в системе власти и управления.

Здесь важно, насколько тот или иной политик или управленец обладает морально-этическими и психологическими преимуществами, может использовать тонкие технологии влияния на конкретных партнеров (оппонентов), чтобы завоевать приоритетное положение при принятии решений. К таким технологиям можно отнести: убеждение; манипуляцию; торговлю, сделки и временные соглашения; обращение к публике (через обращение к публике лидер воздействует на аппарат управления или оппозицию); активизацию персональной и идейной лояльности. Каждый из этих способов также может быть дифференцирован определенным образом. Например, лояльность предполагает конформизм, законопослушность, приспособление, внеидеологическую солидарность, а также такие формы выражения пристрастий, как любовь, страсть, уважение, поклонение.

* 1. ***Этап выработки целей государственных решений***

Основным содержанием этого этапа является выработка конкретных параметров деятельности государства при решении

сформулированной в начальном виде проблемы.

При выработке целей в государстве можно выделить две модели его действий на данном этапе.

Модель *управления по целям* – отражает жесткое регулирование и организацию совместных действий государственных органов, где поставленные перед ними задачи определяют все основные формы их взаимодействия, фиксируя начальные, окончательные, и промежуточные стадии деятельности ответственных лиц и организаций.

В данном случае процесс выработки государственных решений предполагает постановку конкретных, согласованных по времени и месту, а главное – по конкретному содержанию планируемых заданий.

Модель *нецелевого планирования* ***–*** создает более свободное пространство для государственных структур, которые вырабатывают общую программу действий, не будучи связанными жесткими требованиями относительно достижения тех или иных конкретных результатов.

В значительной степени такие действия связаны с решением слабо структурированньгх проблем. Такой тип поведения государственных структур складывается, когда органам управления и власти не совсем ясна окончательная задача, которую они должны решить, и потому они вынуждены действовать путем постепенного уточнения своих представлений как о желательных результатах, так и об общественных потребностях.

Для государства построение перспективных заданий представляет собой сложную и многоступенчатую процедуру. В целом можно выделить ряд следующих факторов, от которых непосредственно зависит эта процедура. К ним относятся:

* + *качество применяемых аналитических методик и экспертной поддержки;*
  + *надежность гипотез;*
  + *методы работы с информацией;*
  + *наличие лиц (групповых объединений), способных генерировать оригинальные идеи и обобщать потоки проблем;*
  + *возможность выдвижения альтернатив (не менее трех - максималистская максималистская безопасная);*
  + *соответствие институционального дизайна реальному*

*процессу целеполагания;*

* + - *способы согласования действий различных государственных органов;*
    - *характер профессиональной подготовки кадров;*
    - *уровень технического обеспечения решений.*

Выработка альтернатив – это сложный процесс включающий в себя множество вариантов решений, который предусматривает не только применение аналитических процедур, но и оценку политических (качественных) подходов руководства.

В целом же на этой стадии госструктурами осуществляется выбор одного из следующих вариантов:

* + - *сохранение прежней линии государственной политики в рамках традиционных расходов (ресурсов);*
    - *сохранение прежней линии государственной политики при изменении ресурсной базы;*
    - *частичная модификация прежней линии государственной политики;*
    - *разработка нового курса государственной политики при сохранении прежних принципиальных подходов;*
    - *разработка нового курса государственной политики при частичной трансформации принципиальных подходов;*
    - *разработка принципиально новой государственной политики.*

Конечной задачей является выбор наилучшей, наиболее приемлемой для политако-административных структур альтернативы при выдвижении целей.

При разработке и отборе альтернатив *определяется верхние и нижние границы решений.* Верхние границы фиксируют максимально возможные легальные ограничения деятельности государства по тому или иному вопросу, а нижние — определяют те параметры его деятельности, которые призваны сохранить само качество решаемой проблемы.

В рамках этих ограничений выдвигаются *предварительные цели****,*** определяются планируемые средства и используемые ресурсы.

Сложное переплетение позиций и подходов участников целеполагания отражается и на используемых методах.

В целом, исходя из практического опыта, принципиальными для принятия государственных решений являются следующие

методы:

1. *интуитивные;*
2. *ссылки на прецеденты;*
3. *поиск аналогий;*
4. *выражение персональных предпочтений;*
5. *рациональные (математические, стоимостные и прочие научные);*
6. *инкрементальные (ориентированные на частичное улучшение ситуации);*
7. *смешанно-сканирующие (предполагающие разработку практических рекомендаций на основе применения определенной, объясняющей ситуацию в целом теоретической схемы);*
8. *экспериментальные;*
9. *ценностно-идеологические и мифологические (включающие применение устойчивых групповых критериев).*

При всех сложностях и вариантах действий госорганов завершающей стадией данного этапа является *легализация* принятых решений, что предполагает их оформление в общепризнанной, официальной и законной форме в виде законов, приказов, указов, директив, организационно-методических указаний, распоряжений, протоколов и решений коллегий, циркуляров, инструкций, административных положений и пр.

При этом каждый из этих документов обладает собственной принудительной и побуждающей силой. Одни из них регистрируются в государственных органах, другие публикуются в широкой печати, третьи предназначены для служебного пользования. Эти решения предполагают свой порядок реализации, подключения к реализации соответствующих организационно- кадровых структур и привлечения соответствующих ресурсов, определения головных исполнителей и соисполнителей.

* 1. ***Этап реализации целей и завершающий этап принятия государственных решений***

Выработанные в политико-административных структурах цели перспективной деятельности государства не только отражают завершение внутреннего цикла разработки решений, но и выступают предпосылкой их практической реализации.

В науке предлагаются различные подходы к теоретическому описанию данного этапа. Р. Елмор, выдвинув четыре основные

модели продвижения политических целей:

* + 1. системного управления *(где делается акцент на правильном соотношении между иерархическим контролем и свободой действий конкретных исполнителей);*
    2. бюрократического менеджмента *(в которой показывается оптимальное соотношение самостоятельной деятельности служащих с рутинизированными формами реализации общей политической линии);*
    3. организационного управления *(где в основном рассматривается развитие конкретной организации как центрального звена этого процесса*);
    4. имплементации через конфликт и сделки *(предполагающей акцент на соответствующих технологиях продвижения цели).*

Многообразие факторов, осложняющее взаимодействие между государством и обществом в процессе реализации целей, выдвигает на первый план ряд принципов, соблюдение которых позволяет властям добиваться намеченных результатов и успешно продвигаться к намеченным целям. К таким принципам относятся:

* *легитимация* (расширение общественной поддержки) действий управляющих;
* сохранение *директивного (обязывающего) характера* управленческих действий, свидетельствующего об императивном продвижении принятых решений;
* обеспечение *внутренней непротиворечивости принятых решений****,*** снимающей изрядную долю сопротивления контрагентов относительно поставленных целей;
* *адресность принятых решений****,*** предполагающая направленность обращений правительства к исполняющим их конкретным субъектам;
* *обоснованность принятых решений****,*** демонстрирующая убедительность аргументации, обращенной к их исполнителям;
* *своевременность выдвижения конкретных целей****,*** отражающая их соответствие социально-политическому контексту реализации решений;
* *гибкость конкретных решений****,*** сохраняющая возможность своевременной коррекции государственными органами разработанных планов, способности правительства переходить к различным вариантам действий, сохранять регулятивные способности по отношению к внешним объектам

даже в форс-мажорных обстоятельствах;

* установление *ответственности* управляющих (политиков) за реализацию принятых решений, укрепляющей зависимость между намечаемыми целями и деятельностью конкретных лиц и групп;
* *решительность* действий управляющих, позволяющая снизить эффект неопределенности ситуации, повысить у управляющих уверенность в своих силах;
* *отказ от дисфункциональных методов* целереализации, применения полумер и паллиативов, снижающих результативность предметно ориентированных действий;
* разработка *резервных планов* реализации проекта, призванных сохранить.

Соблюдение данных принципов позволяет государственным органам контролировать практическое воплощение проекта и его важнейшие параметры, сохранять оптимизм относительно успеха в реализации целей.

В целом сложность и многогранность процесса реализации целей обусловливает наличие двух внутренних стадий этого процесса.

*Первая стадия* может быть обозначена как *непосредственная подготовка реализации решений.* Она предусматривает дополнительный анализ ситуации для оптимизации реализации решений; уточнение и согласование исходных позиций административных структур, принимающих участие в воплощении целей; концентрацию и точечное распределение ресурсов в местах реализации целей; доведение решений до конкретных исполнителей и т.д.

Вторая стадия предусматривает действия по *реализации* решений и *оперативному управлению* этим процессом в конкретной социально-политической среде. В данном случае действия политико-управленческих органов государства концентрируются на повышении мотивации конкретных исполнителей, осуществлении упреждающего контроля за начавшимся исполнением решений, оценке реакции объекта управления на начавшиеся действия, а также других аналогичных задачах

Ключевая роль в продвижении и реализации целей принадлежит органам *исполнительной власти****,*** осуществляющим непосредственные действия по распределению и

перераспределению ресурсов, взаимодействующим с правительственными контрагентами, юридически оформляющим предпринятые действия. Следует подчеркнуть важную роль процедур *согласования и координации* деятельности различных структур.

Своими особенностями отличается и *завершающий этап* принятия решений. Потребность в выделении этого этапа вызвана следующими причинами:

* + необходимостью определения результативности и эффективности конкретного проекта, оценки (переоценки) изначально предложенных подходов и принципов решения исходной задачи, извлечения уроков и их учета при построении планов на будущее;
  + необходимостью выявления и воспрепятствования распространению негативных управленческих практик, проявившихся при решении конкретных проблем;
  + необходимостью выявления и популяризации положительных управленческих практик, проявившихся при решении конкретных вопросов;
  + потребностью в оценке характера управленческой деятельности работников госаппарата, участвующих в решении данного круга проблем.

Таким образом, к задачам государства на данной стадии действий можно отнести оценку:

* + *социально-политической эффективности управленческих действий конкретных институтов государства, уровня и характера их управленческих взаимосвязей;*
  + *применяемых методов и аналитических процедур при разработке конкретных (важнейших) решений;*
  + *профессиональной деятельности кадров, их вклада в успешное (негативное) продвижение и реализацию определенных решений;*
  + *характера взаимодействия административных и политических фигур в системе принятия решений;*
  + *эффективности деятельности представителей различных ветвей власти;*
  + *эффективности и результативности всего процесса принятия решений*.

По мнению многих специалистов, к лежащему в основании

данного этапа *оцениванию* следует отнести любую деятельность государственных и негосударственных органов, направленную на получение информации, позволяющей осмыслить и диагностировать управленческие действия госструктур, выявить степень достижения поставленных целей, определить характер воздействия государства на социальные объекты.

Оценка эффективности, во-первых, допускает использование различных критериев и подходов к подведению итогов, а во- вторых, предполагает, что один и тот же результат государственной политики одновременно может рассматриваться как эффективный с позиций одной части населения и как неэффективный с точки зрения другой группы граждан. В последнем случае это означает признание того, что государственное решение принималось в интересах только ограниченных групп населения.

Самая большая сложность при подведении итогов реализации решений заключается в наличии разных критериев оценивания.

Американский ученый Т. Поистер выделяет шесть таких показателей:

1. Техническая эффективность, по его мнению, характеризует связь выбираемой альтернативы с реализацией целей управляющими и выполнением ими своих обязательств.
2. Экономическая эффективность ориентирует управляющих на учет усилий (ресурсов), необходимых для достижения поставленной цели или определенного уровня технической эффективности.
3. Адекватность выражает уровень соответствия технической и экономической эффективности.
4. Критерий справедливости характеризует уровень минимально обеспеченного благосостояния граждан, к достижению которого должно стремиться государство.
5. Критерий реакции (отклика) выражает степень удовлетворения потребностей и предпочтений различных групп
6. критерий уместности характеризует аргументированный выбор, включающий в себя сравнение различных (технической, экономической, легальной, социальной) форм рациональности.

Помимо оценки непосредственных, прямых результатов управленческая эффективность нередко оценивается и по вторичным показателям, дополнительным критериям, отложенным эффектам, в том числе отражающим стоимостные или

организационные показатели.

Безотносительно к страновым моделям оценивания общим результатом оценивания на завершающем этапе принятия государственных решений могут стать выводы о необходимости:

* *сохранения существующих порядка и механизма целеполагания;*
* *консервации данного управленческого механизма в качестве резервного;*
* *частичной модернизации механизма принятия государственных решений;*
* *полной реконструкции механизма принятия государственных решений.*

Практическим результатом такого рода действий становится пересмотр соответствующих статей законодательства, перемещение кадров, персональные отставки, организационные изменения, оптимизация функций органов государственного управления и др. Наряду с этим принимаются решения относительно поощрения или, напротив, наказания работников госаппарата.

* 1. ***Информационно-аналитическое обеспечение принятия государственных решений***

Потребности в выработке и реализации решений предъявляют к информации особые требования, а также предопределяют наличие институтов, обеспечивающих должный оборот сведений. Так, к наиболее важным институтам информационной структуры целеполагания можно отнести:

* *центральные политические структуры (включенные в лидерскую субсистему), управляющие и координирующие деятельность государственных органов;*
* *информационно-аналитические структуры при управляющих и координирующих государственных структурах (в центре и на местах);*
* *экспертные службы;*
* *информационно-справочные структуры;*
* *информационно-технические службы (структуры информационной безопасности);*
* *научно-исследовательские структуры;*
* *информационно-статистические центры;*
* *PR-службы, пресс-центры различных государственных органов;*
* *информационные (консультационно-экспертные, рекламные) агентства, работающие по заказу и под контролем правительства*

Деятельность данных институтов заставляет относиться к государственным решениям как к особым информационным продуктам, чье содержание зависит от применяемых технологий, которые способны изменять показатели эффективности государственного управления, его структуру, полномочия субъектов, способности управленческой системы к достижению своих критических состояний и т.д.

Весь комплекс инфопотоков, задействованных при принятии решений, можно разделить *на массовые* и *специализированные*. Первые связаны с оборотом сведений, направленных на массовые аудитории, периодически включаемые в принятие государственных решений, а вторые – с обращением информации в политико- административном пространстве, обеспечением взаимодействия формализованных фигур и институтов.

С точки зрения принятия государственных решений в рамках этих инфопотоков целесообразно выделить *три основных сегмента* сведений и информационных технологий:

1. обслуживающих лидерскую субсистему
2. обеспечивающих функционирование деятельности других ЛПР (на всех уровнях и этажах государственного управления)
3. отражающих содержание информационно-аналитической и экспертной деятельности в принятии решений.

Порождаемый всеми источниками сведений множественный объем информации дает возможность лидеру видеть ситуацию под разными углами зрения, что способствует поиску разнообразных и неординарных подходов к выработке решения. В то же время у лидера существует избирательное отношение к информации, отражающее:

во-первых, его стремление увидеть в том или ином факте проявление некоей политической или социально-экономической тенденции,

во-вторых, зафиксировать сведения, которые могут иметь правовые и публичные последствия. Эти измерения информационного поля обусловливают принципиальное значение

доверия и уважения лидеров к источникам сведений. Такая доверительность чаще всего определяется интуицией лидера или устоявшимися традициями оповещения руководства (помощь лидеру в борьбе с дезинформацией оказывают и специальные службы).

Учитывая диверсификацию источников информирования, для лидеров (высших государственных деятелей) большой проблемой становится вопрос их инсрормационной перегрузки. Чаще всего направляемая им информация селектируется не самим ответственным лицом, а его помощниками, что порой может приводить к манипулированию руководителем.

Применительно к стадиям целеполагания можно говорить о ряде принципиальных процедур формирования и трансформации всего массива сведений, используемых при принятии решений. В частности, к ним можно отнести:

* регистрацию сведений (*полученных при первичном анализе ситуации в виде специальных сведений, предварительных формулировок, оценок и мнений*);
* свертывание информации (*избирательное вычленение из массива информации специфических сведений на основании политико-идеологических и стратегических установок субъектов управления, а также неформальных пристрастий ЛПР*);
* состыковку вновь собранной и переработанной информации со сведениями, хранящимися в старых банках данных;
* приведение данных в организационную форму (*т.е. кодирование сведений в соответствии с функциями, выполняемыми различными акторами в процессе принятия решений*);
* осуществление ведомственной спецификации сведений и их защиту от несанкционированного заимствования (*проникновения в базы данны*х);
* согласование отселектированной и организационно упорядоченной информации с конкретными функциями отдельных *акторов (т.е. обеспечение адресного характера сведений, поступающих политикам, руководителям министерств, отделов, управлений и др.);*
* регулирование необходимой скорости передачи и формализации сообщений (*предотвращение преждевременности доставки или недопустимого запаздывания сообщений*

*ответственными руководителями, что может выключать этих лиц из процесса принятия решений*);

* + обеспечение взаимодействия и обмена сведениями между различными ведомствами (*например, ведомствами, курирующими секретные производства и гражданские отрасли*);
  + передачу сведений с одного на другой тип носителя (*например,* ***с*** *бумажного на цифровой и обратно*);
  + устранение шумов (*незапланированной потери сведений, возникающей при контактах структур разного уровня, преодолении географических, иерархических, языковых, статусных и других барьеров*);
  + охрана сведений *(имеющих государственную и коммерческую ценность).*