**Курсовая работа**

**На тему: *«Технологии принятия и реализации государственных управленческих решении».***

Минск 2009

**Содержание**

ВВЕДЕНИЕ

[1.Государственное управленческое решение как основа государственной управленческой деятельности. 4](#_Toc248066656)

[1.1.Понятие и сущность государственного управленческого решения. 4](#_Toc248066657)

[1.2.Виды государственных управленческих решений 7](#_Toc248066658)

[1.3.Формы государственных управленческих решений. 10](#_Toc248066659)

[1.4.Юридические основы государственных управленческих решений 15](#_Toc248066660)

[2.Технологии принятия и реализации государственных управленческих решений. 20](#_Toc248066661)

[2.1.Сущность процесса принятия государственных управленческих решений. 20](#_Toc248066662)

[2.2.Проблемы мониторинга и контроля в процессе реализации государственных управленческих решений. 27](#_Toc248066663)

[2.3. Управление изменениями в процессе реализации государственных управленческих решений. 31](#_Toc248066664)

[3.Практическая реализация государственных управленческих решений. 38](#_Toc248066665)

[3.1. Декрет Президента Республики Беларусь, как форма государственного управленческого решения. 38](#_Toc248066666)

[3.2.Реализация государственного управленческого решения в форме декрета Президента Республики Беларусь. 41](#_Toc248066667)

### ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Список использованной литературы

Введение

Процесс разработки и реализации управленческих решений — один из наиболее важных управленческих процессов. От обеспечения его эффективности в значительной мере зависит успех всего предпринятого управленцем дела. При принятии многих управленческих решений можно столкнуться с непредсказуемостью, вероятностным характером результата, на который оказывает влияние множество различных факторов: как внутренних, так и внешних. Непредсказуемость результатов тем выше, чем ниже уровень профессионализма управленца. Кроме того, эффективное принятие решений необходимо для выполнения государственных управленческих функций. Совершенствование процесса принятия обоснованных объективных решений в ситуациях исключительной сложности достигается путем использования научного подхода к данному процессу, моделей и количественных методов принятия решений. Принятие решений - основная часть работы управленца любого уровня. Поэтому понимание всех тонкостей процесса принятия решений в различных условиях, знание и применение различных методов и моделей принятия решений играет значительную роль в повышении эффективности государственного управления. В связи с этим, целью моей работы является изучение основных этапов разработки и реализации государственного управленческого решения.

Объект исследования: процесс принятия и реализации государственных управленческих решений.

Предметом исследования является успешная реализация государственного управленческого решения. Этот процесс на примере будет рассмотрен в главе 3.

**1.Государственное управленческое решение как основа государственной управленческой деятельности.**

# 1.1.Понятие и сущность государственного управленческого решения.

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

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

**Государственно-управленческое решение** - осознанно сделанный субъ­ектом государственного управления выбор целенаправленного воздействия на социальную действительность, выраженный в официальной форме. Между тем существует более широкое понятие **государственного решения,** - это власт­ная воля государства, которая приобретает официально выраженную форму, будучи закрепленной в существующих государственных актах, издаваемых государственным органом либо должностным лицом в соответствии со своей компетенцией и в пределах предоставленных полномочий. Принятие государ­ственного решения традиционно рассматривается как этап волевого акта, со­вершаемого субъектом, наделенным государственно-властными полномочия­ми, при выборе одной из существующих возможностей в достижении предпо­лагаемого результата намечаемых действий. Таким образом, государственное решение - это, как правило, идеальная модель будущего, где содержится ин­формация, данная субъектом власти, о желательности и нужности того, что должно быть исполнено.

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

# 1.2.Виды государственных управленческих решений

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

Государственные решения бывают в известной мере ***политическими*** и ***административными.*** Первые принимаются по наиболее важным обществен­но значимым проблемам политическим руководством, т.е. высшими органами государственной власти, либо руководителями, непосредственно исполняющи­ми полномочия государственных органов (президент, председатель правитель­ства, председатели палат парламента, руководители законодательных и испол­нительных региональных органов власти, министры и некоторые другие). По­литические решения составляют первичный уровень государственных реше­ний, тогда как административные решения являются вторичными, имеющими подчиненно-вспомогательное значение. Административные решения производны от политических в том смысле, что они направлены на обеспечение ус­ловий для подготовки, принятия и реализации решений политического руково­дства. Отличительная особенность государственных решений административ­ного уровня в том, что они имеют, как правило, обезличенный характер. В их подготовке, принятии и выполнении участвует большое число специалистов разного профиля и поэтому их авторство не связывают с именем конкретного госслужащего.

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

1.По субъектам управления: а) общенародные (выборы, референдум); б) республиканские, региональные, местные; в) законода­тельной власти, исполнительной власти, судебной власти; г) единоличные, кол­легиальные.

2. По целям и времени действия - стратегические (долгосрочные); так­тические (среднесрочные); оперативные (краткосрочные).

3. По масштабу действия - общегосударственные; локальные; внутриведомственные; межве­домственные.

4. По нормативной природе - общие (нормативные), частные (ненорма­тивные).

5. По юридической силе - высшие (конституционные), законодатель­ные; подзаконные.

6. По видам государственного управления - гражданские, военные.

7. По формам правовых актов - законы (конституционные, кодексы); указы (президентские); постанов­ления (парламента, палаты парламента, правительства, суда, прокуратуры); распоряжения (президента, правительства, руководителей законодательных и исполнительных органов власти); приказы (руководителей госорганов и их структурных подразделений; военные); приговоры (суда); санкции (следст­венных, прокурорских органов); декреты; указания, предписания, инструкции и т.д.; программы, декларации, положения, уставы; межгосударственные до­говоры и соглашения.

8. По порядку принятия - способу оформления и придания юридической силы: первичные, т.е. непосредственно приобретающие юридическую силу (законы, указы, постановления и т.п.); вторичные, т.е. вводимые в действие и утверждаемые другими решениями (например, инструкция, утверждаемая приказом министра; положение, утверждаемое постановлением главы адми­нистрации, и т.п.).

9. По методам разработки - типичные (аналогичные), нетипичные (ори­гинальные).

10. По содержанию - политические, административные, экономические, организационные, технологические и др.

11. По форме изложения - письменные, устные.

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

13. По значимости для исполнения - обязательные, рекомендательные.

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

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

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

# 1.3.Формы государственных управленческих решений.

Если иметь в виду деятельность всех субъектов публичного управления, под **формами государственно-управленческих решений** понимают формы внешнего выражения конкретных юридически либо организационно значи­мых установлений, в которые они облекаются. Различают правовые и непра­вовые формы государственно-управленческих решений.

**Правовыми** считаются те, в которые облекаются решения, влекущие определенные юридические последствия. Среди них выделяются: **1)** право­вые акты (решения); 2) правовые договоры; 3) иные акты, закрепляющие со­вершение юридически значимых решений. В нормативно-правовых актах содержатся решения, которые устанавливают новые юридические нормы, изменяют или отменяют прежние, т.е. оформляют правотворческую деятель­ность госорганов. В правовых актах управления содержатся решения, с по­мощью которых формируются новые правоотношения, изменяются, прекра­щаются ранее действовавшие, выполняются и фиксируются юридически зна­чимые действия, т.е. оформляется правоприменительная деятельность госор­ганов. Например, юридическим фактом является издание приказа (распоря­жения) о назначении госслужащего на должность, так как с этим событием связывается возникновение у него определенного объема правомочий. Зна­чение юридического факта имеет постановление соответствующего органа (должностного лица) о наложении административного взыскания на лицо, виновное в совершении правонарушения. Нормативные и индивидуальные правотворческие и правоприменительные акты - это основные и наиболее значимые формы государственных решений. Существуют и другие, напри­мер, такие, которые оформляют различные виды деятельности госорганов в связи с решениями о регистрации, лицензировании, выдаче документов, под­тверждающих наличие либо лишение каких-либо специальных прав (напри­мер, на вождение автомобиля, охоту, предпринимательство), об отчетах о контрольно-надзорной, инспекционной, ревизионной и прочей деятельности. Во всех подобных случаях выражается юридическое волеизъявление госор­гана (должностного лица), характерное в большинстве из них для решений, принятых в порядке исполнительно-распорядительной деятельности. Широ­кое распространение получают также решения, вырабатываемые в ходе дого­ворной практики - формы трудовых договоров, административных договоров-соглашений между разными субъектами управления, контрактов о службе в органах государственной власти, государственно-правовых договоров между субъектами, межгосударственных и иных договоров.

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

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

Все государственные решения оформляются в соответствии с имеющими­ся стандартами, в которых закреплены основные требования к их составлению и изданию (опубликованию). Так, судебное решение обычно состоит из ввод­ной (описательной), мотивировочной и постановляющей частей. Текстуальное содержание документа, принимаемого органом исполнительной власти в виде постановления, распоряжения или приказа, чаще всего состоит из двух частей: констатирующей и резолютивной (директивной, распорядительной). В конста­тирующей части излагаются основания (мотивы) для издания документа, а в директивной указываются конкретные мероприятия (меры), которые надлежит предпринять во исполнение намеченных действий. Все меры расписываются отдельно по каждому пункту с указанием ответственных исполнителей, сроков исполнения, а в конце указываются те, на кого возлагается контроль за испол­нением данного акта в целом или его отдельных пунктов.

Государственно-управленческие акты подчиняются общим правилам под­готовки служебных документов в соответствии с требованиями к их текстам, образцам бланков, порядку составления и оформления, их регистрации, учету, передаче, приему и хранению. Составляется номенклатура дел, проводится сис­тематизация и унификация служебных документов. Все это определяется еди­ной государственной системой делопроизводства, типовыми и отдельными инструкциями по делопроизводству в государственных органах. Для государст­венных решений, содержащихся в нормативно-правовых актах особенно важен процессуальный порядок (процедурные правила), определяющий весь цикл их разработки и реализации: подготовку, принятие, регистрацию, опубликование, применение и т.д. При этом все нормативно-правовые акты составляют единую систему, построенную по принципу обязательного соответствия актов ниже­стоящих органов актам вышестоящих.

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

В государственном управлении необходимо максимально точно и правильно выражать смысл целесообразных форм, в которых содержатся властные требова­ния, т.е. самих решений. Поэтому в юридической практике обычно закрепляются требования к правовым документам разного рода, их построению, соотношению частей, разбитых на статьи, пункты и подпункты, формулированию положений, используемой терминологии и т.д. Среди правил юридической техники выделим: а) правильное формулирование правовых норм и предписаний; б) ясное определение смысловых значений применяемых понятий и терминов; в) четкий юридический язык; г) емкие и точные заголовки глав и статей; д) отсылки к другим статьям; е) правильные обозначения госорганов, должностных лиц и других субъ­ектов; ж) реквизиты. Реквизиты государственных решений, как правило, сле­дующие: герб (государственный, города), наименование государственного органа, название акта (указ, приказ, постановление, распоряже­ние и т.п.), заголовок (о чем), номер, дата принятия (подписания), подпись должностного лица, визы согласования, исполнитель и др.

Стремясь упорядочить процесс разработки управленческих решений, го­сударственные органы стандартизируют общие требования к ним в ведомст­венных инструкциях, памятках, рекомендациях по служебному делопроизвод­ству. Правда, попытки различных ведомств упростить разработку решений пу­тем их унификации во внутрислужебном делопроизводстве приводят в конеч­ном счете лишь к излишнему бумаготворчеству. В силу чего весьма желателен общий регламентирующий акт об унифицированных требованиях для разра­ботки однородных решений государственных органов.

# 1.4.Юридические основы государственных управленческих решений

В государственном управлении решения разрабатываются, принимаются и исполняются в установленном порядке соответствующими правомочными субъектами: государственными органами и должностными лицами. Юридиче­ское волеизъявление управленческого субъекта государственной власти пред­полагает наступление определенных последствий. Принятие и выполнение го­сударственных решений порождают также правовые последствия или условия, необходимые для возникновения таких последствий. Поэтому следует подчеркнуть, что принятие решений является не только правом, но и обязанностью уполномоченных субъектов (государственных органов и должностных лиц), а вместе с тем предусматривает и ответственность не только за их принятие и выполнение, но также и за наступающие в результате последствия. И по этим же основаниям управленческие решения государства должны облекаться в над­лежащие формы их официального выражения.

В повседневной жизни встречается множество государственных решений, связанных с управлением в различных сферах общественных отношений, раз­личия между которыми весьма существенны для правоприменительной прак­тики. Главное в них - государственное веление с целью урегулирования (упо­рядочения, разрешения и т.д.) общественных отношений, затрагивающих раз­нообразные проявления жизни и деятельности человека-гражданина в общест­ве-государстве. Необходимость правовой регуляции принятия и реализации государственных решений вызывает потребность в их документировании, должной фиксации фактов, событий и со­стояний. Принятие (издание, обнародование) государственных решений в до­кументальной форме есть способ письменного сообщения (передачи) инфор­мации, необходимой для управления и иных видов деятельности. Документирование предполагает соблюдение установленных правил запи­си и оформления управленческих решений. Надлежащее соблюдение таких правил обязательно, так как придает им официальное выражение и юридиче­скую силу. **Юридическая сила** - свойство обязательности исполнения реше­ний, содержащихся в официальном документе (в теории государства и права - правовой акт), сообщаемое ему действующим законодательством, компетенци­ей издавшего его органа и установленным порядком оформления. Придание документу юридической силы, подтверждение факта его издания - главное на­значение процедуры регистрации. Она обеспечивается установленным для ка­ждой разновидности документов комплексом реквизитов - обязательных эле­ментов оформления документов (в том числе наименование документа, его номер, дата принятия, гриф утверждения, сведения о подписавшем: название должности и фамилия, печать и др.). Так, пока какой-либо документ, например, приказ министра, не зарегистрирован, он юридически не существует; если по­ступивший документ не зарегистрирован, никто из чиновников не возьмет на себя ответственность за него, так как не подтвержден факт его поступления. Регистрационные реквизиты позволяют также вести учет, поиск и идентифика­цию всех документов, а также контроль за исполнением управленческих реше­ний.

Наряду со многими функциями (социальной, ком­муникативной, исторической и др.) документы несут в себе также правовую и информационную. Правовая функция выполняется документами, содержащими решения органов государственной власти, так как они являются средством за­крепления и изменения юридически значимых состояний, связанных с управ­ленческими решениями и правоотношениями. Выполняя информационную функцию, документ является основным носителем управленческой информа­ции о принятых решениях.

Государственные решения, принимаемые органами государственной власти, оформляются изданием правовых актов, которые могут быть норма­тивными и ненормативными. В зависимости от степени юридической значи­мости государственные решения могут быть в письменной (нормативные или ненормативные правовые акты) либо в устной форме (указание, распоряже­ние, приказание, поручение, служебное задание).

Государственные решения, принимаемые в форме нормативно-правовых актов, издаются управомоченным органом и устанавливают, изменяют или от­меняют нормы права. **Нормы права** - установленные государством общеобя­зательные правила должного поведения. Они, как и все право в целом, направ­лены на урегулирование и развитие определенных общественных отношений. В них указываются условия, при которых следует руководствоваться данным правилом (гипотеза), субъекты регулируемых отношений, их права и обязанно­сти, возникающие при обстоятельствах, предусмотренных в гипотезе (диспози­ция), а также определяются последствия, которые должны наступить для лиц, нарушивших данное предписание (санкция). Обычно предписания норм права носят более или менее общий характер, регулируя определенный вид общест­венных отношений. Общеобязательность норм права обеспечивается государ­ством посредством воспитания правосознания граждан и применения к нару­шителям мер государственного принуждения. Совокупность норм права в дан­ном обществе составляет его право.

Основу основ всей нормотворческой деятельности государственных орга­нов составляют подготовка и принятие законов, которые являются актами го­сударственного управления, имеющими наибольшую юридическую силу. Высшим по правовой значимости среди них является конституция страны. По­этому естественно, что главные процедуры принятия законодательных актов фиксируются в конституциях, изменение норм которых имеет особую по слож­ности процедуру. Подтверждающим тому примером может служить Конститу­ция Республики Беларусь.

Наиболее характерные ***свойства государственно-управленческих реше­ний*** заключаются в следующем. Решения, принятые органами государственной власти и оформленные как правовые акты, характеризуют *юридическую значи­мость* предписанных ими действий. Наряду с этим установленные в них меры обычно обязательны для исполнения. Отсюда выделяется такая черта государ­ственного решения, как его *директивность, обязательность.* Будучи властным актом, государственное решение, как правило, обязывает, предписывает, за­прещает, уполномочивает, лишает, прекращает, разрешает, поощряет, наказы­вает и т.д. *Властность* проявляется в одностороннем принятии такого реше­ния, которое поэтому не может быть результатом договора сторон. Государст­венно-управленческие решения отличаются также *активной организующей, созидательной* ролью. Для государственного управления и принимаемых в процессе его осуществления решений характерна обычно не одна, а *несколько целей,* связанных между собой. Например, стратегической, главной, постоянной и всегда актуальной целью можно считать удовлетворение общественных по­требностей по приоритетным направлениям развития общества и государства. Этому служат ряды обеспечивающих, часто изменяющихся и потому не отли­чающихся постоянством целей, достижение которых осуществляется посредст­вом последующих государственно-управленческих решений. Выделяется и та­кое важное свойство государственных решений, как *начичие системы правил,* определяющей порядок их разработки, обсуждения, принятая, вступления в силу, внесения изменений и отмены. Регламентация в данном случае служит прочной гарантией ведущей роли решений государственных органов в реаль­ных управленческих процессах. Таким образом, можно отметить параметры, свойственные всем видам управленческих решений, которые принимаются го­сударством. К ним относятся: 1)наличие субъектно-объектных отношений; 2) содержательность решений - информация о том, что должно быть сделано и для чего (в каких целях) и т.д.; 3) процедура принятия решения; 4) форма ре­шения; 5) время действия решения.

Среди многочисленных форм (внешних выражений внутренних связей и способов организации, взаимодействия элементов и процессов как между со­бой, так и с внешними условиями) важное место занимают управленческие ак­ты государственных органов и должностных лиц. Такие акты есть выраженные в письменной форме решения компетентных государственных органов, в кото­рых содержатся управленческие положения. Особую группу составляют госу­дарственные решения, которые всегда содержат указание на ответственность за их нарушение. К таким прежде всего относятся кодексы: об административных правонарушениях, уголовный, таможенный, налоговый и др. Другую группу составляют судебные решения, которые по российскому праву выносятся в виде приговоров по уголовным, арбитражным и административным делам либо в виде постановлений органа судебной власти (суда), чем заканчивается рассмотрение и разрешение гражданских дел по существу, а также по делам, рассмотренным в процессе конституционного судопроизводства.

##### **2.Технологии принятия и реализации государственных управленческих решений.**

### 2.1.Сущность процесса принятия государственных управленческих решений.

Хотя процесс принятия решений - это сложный процесс, а сами про­блемы по своей семантике (содержанию) чрезвычайно разнообразны, можно выделить основные общие этапы этого процесса, выяснить, как именно осу­ществляется акт выбора одной альтернативы из имеющегося или конструи­руемого множества альтернатив, выбрать курс действий, обеспечивающий получение требуемых результатов.

Процесс принятия и реализации решений, по образной метафоре Ж. Лабордэ***,*** подобен путешествию: «Сначала вы решаете, каков ваш пункт назначения. Потом вы обдумываете, как двигаться и кого пригласить с собой. Вы можете лететь, ехать на автомобиле, на велосипеде или идти. Предполо­жим, что вы решаете ехать на автомобиле. Тогда вам нужно найти маршрут, который для вас наиболее привлекателен. Двигаясь, вы должны помнить или видеть контрольные точки на карте и на местности, которые показывают, на правильном ли вы пути. Если ваши попутчики имеют другой, нежели вы, пункт назначения, вам нужно выяснить, в какой точке они хотят отделиться от вас. Позднее, когда вы достигаете пункта назначения, вам нужны особые способы, чтобы проверить, действительно ли это место, где вам хочется на­ходиться, и действительно ли вы достигли всего, чего хотели». На процесс принятия решений влияет множество внутренних и внешних факторов: зна­ния и опыт лица, принимающего решение; наличие у него своевременной информации; время, отводимое на принятие решений; уровень его полномо­чий; система верований и убеждений, а также способность применять специ­альные техники принятия решений и отстоять принятое решение.

В процессе принятия решения может оказаться важным, принимается решение одним человеком или группой (командой), регламентируется ли принимаемое решение действующими в организации правилами, насколько важным является для исполнителей принятое решение, насколько решае­мая задача нова, имеются ли необходимые ресурсы для реализации реше­ния, необходимо ли соблюдать конфиденциальность, каковы требования к качеству принимаемого решения и т.п. Некоторые из этих факторов явля­ются взаимодополняющими, но каждый из них по-своему влияет на про­цесс принятия решений.

Различают *запрограммированные* и *незапрограммированные* решения. Большинство проблем, с которыми приходится встречаться, это те, которые неоднократно встречались и раньше и для которых имеется готовый рецепт решения. У нас есть «программа» решения проблемы: мы знаем, что надо делать. Это - запрограммированное решение. Иметь готовое решение удобно, но всегда существует опасность того, что ввиду изменения ситуации с тех пор, как решалась подобная проблема, готовый ответ окажется неправильным.

Принятие решений часто воспринимается как единичный акт, хотя **про­цесс принятия решений** сложен и может быть представлен в виде последо­вательности нескольких этапов. Рассмотрим простейшую базовую модель принятия решений Г. Саймона, состоящую из трех этапов:

• обдумывания;

• проектирования вариантов решения;

• выбора.

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

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

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

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

**Планирование** - процесс постепенного прояснения и детализации того, что необходимо сделать, завершается он составлением плана. В простейшем варианте план имеет три основных компонента: цели, описание действий, ре­сурсы. Цели должны быть сформулированы подробно и точно, чтобы исполни­тели могли понять, достигли ли они их в указанные сроки и выполнены ли ус­тановленные в плане нормы, а также соответствуют ли результаты критериям. Так как цели, действия и ресурсы взаимосвязаны, то разработку плана можно начинать с рассмотрения любого из компонентов, организуя итеграционный процесс. Процесс планирования обладает своей внутренней логикой, хотя она далеко не всегда очевидна ввиду сложности самого планируемого процесса. Рассмотрим планирование как восьмиэтапный процесс, который представляет собой скорее некую рациональную идеализированную схему, а не жесткую конструкцию, следовать которой надо неукоснительно. Эта схема позволяет осознать существование системы связанных единой логикой определенных этапов планирования независимо от того, разрабатывается ли масштабный про­ект или планируется ежедневная рутинная работа. Этапами процесса планиро­вания являются:

**1**. Определение целей (что именно Вы и Ваша команда планируете дос­тичь?).

2. Генерация и оценка вариантов (каковы возможные направления дей­ствий? какое из них после оценки всех вариантов представляется наилучшим путем достижения целей?).

3. Определение действий (что необходимо сделать для реализации вы­бранного варианта?).

4. Установление очередности действий (в каком порядке лучше всего выполнять эти действия'?).

5. Определение необходимых ресурсов (какие ресурсы потребуются для реализации плана?).

6. Пересмотр плана (сработает ли план? Если ответ отрицательный, следует вернуться к п. 3., п. 2 или п. **1).**

7. Подготовка плана действий и рабочего графика (кто, что и когда должен делать?).

8. Мониторинг и контроль, коррекция плана в случае необходимости. Рассмотрим каждый из восьми этапов планирования более подробно. Первому этапу рекомендуется уделять достаточное внимание, учитывая контекст планирования, и не торопиться приниматься за решение вопросов следующих этапов, чтобы впоследствии не увязнуть в деталях. Постановка це­лей должна сопровождаться разработкой критериев оценки степени их дости­жения. Цели должны удовлетворять *принципам SMART* (быть конкретными *(Specific),* измеримыми *(Measurable),* достижимыми *(Achievable),* релевантными (уместными, *Relevant)* и согласованными по времени *(Timed)*)*.* Цель рекомен­дуется формулировать так, чтобы была именно постановка цели (желательно с количественными критериями), а не общая декларация о намерениях. Выяснив с максимально возможной точностью то, что нужно достичь, необходимо рас­сматривать, как именно достичь поставленных целей. В качестве результата генерации и последующей оценки возможных вариантов действий выступает предпочитаемый вариант действий. На этом этапе возможно проведение раз­личных консультаций, в том числе и с подчиненными. Оценка вариантов на систематической и рациональной основе осуществляется как сравнение вариантов сразу по нескольким (возможно, разнородным) критериям. На этом этапе оказывается важной форма представления информации в виде матрицы оценок «варианты - критерии», где элемент матрицы, располо­женный на пересечении какой-либо строки и какого-либо столбца, есть оценка варианта, соответствующего строке, по критерию, соответствующему столбцу матрицы. Такое представление не выявляет «лучший вариант», но позволяет сразу отбросить некоторые заведомо неудовлетворительные варианты; разно­родные критерии могут быть проранжированы по их относительной важности. Часто такое представление информации позволяет обнаруживать необходи­мость в конкретной дополнительной информации. На третьем и четвертом эта­пах составляется перечень всех возможных действий, необходимых для дости­жения целей, и осуществляется упорядочение их. Выясняется, какие действия не могут быть начаты до завершения других, какие выполняются параллельно, для каких безразлично время их выполнения. Работа начинается с составления списка действий и завершается указанием очередности их выполнения.

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

• составить полный список требуемых ресурсов с указанием стоимости каждого;

• определить, когда и на какой срок потребуются эти ресурсы, какие из них имеются в наличии или могут быть легко получены, когда это потребуется;

• определить дефициты и оценить расходы на приобретение дополни­тельных ресурсов;

• исследовать возможность равномерного потребления ресурсов;

• откорректировать план с учетом наличия ресурсов или приобрести не­достающие ресурсы.

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

### 2.2.Проблемы мониторинга и контроля в процессе реализации государственных управленческих решений.

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

Многоэтапный процесс мониторинга и контроля может быть представлен следующими этапами. Этап 1 - цели более высокого уровня - вынесен за пре­делы контура управления, если это находится вне области компетенции органи­зации или подразделения. На этапе 2 -определяются измеримые цели. На этапе 3 выбираются количественные параметры, определяющие степень достижения целей. На этапе 4 устанавливаются нормы или критерии требуемого качества исполнения. Этапы 1-4 последовательно определяют контролирующую дея­тельность или переориентируют текущую деятельность. Этапы 5-8 - это этапы непосредственного мониторинга, при осуществлении которого получают ин­формацию о текущей деятельности (этап 5), измеряют результаты исполнения (этап 6), сравнивают измеренные результаты с нормами (критериями) (этап 7), решают, нужны ли корректирующие действия (этап 8). На этапе 8 осуществляется ветвление процесса: продолжить без изменений, если коррекция не требуется (этап 8а), произвести корректирующие действия для улучшения исполнения (этап 86); пересмотреть и изменить цели, параметры или нормы (критерии) (этап 8в). После этапов 8а и 86 снова осуществляется мониторинг (переход на этап 5), а после этапа 8в возможен переход на этап 4, этап 3 или даже на этап 1.

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

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

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

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

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

• содержание проблемы;

• цели и задачи;

• система мероприятий;

• ресурсное обеспечение;

• организационно-экономический механизм реализации;

• организация управления программой и контроль за ходом ее реализации;

• оценка ожидаемой эффективности.

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

### 2.3. Управление изменениями в процессе реализации государственных управленческих решений.

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

Многие изменения и проблемы являются локальными и носят дискретный характер. Очевидно, что в каждодневной практике государственный служащий регулярно имеет дело с потоком «небольших» проблем, которые по своему со­держанию являются изменениями *рутинных заданий* и решаются, как правило, довольно быстро, не вызывая ни у кого особых затруднений в процессе своего решения, так как известно, что делать в ситуациях подобного рода. В этих слу­чаях задача управления сводится к тому, чтобы получить необходимые ресурсы и, пользуясь обычными (рутинными) методами, решить проблему. Однако даже такие изменения, не говоря о более радикальных, могут порождать другие из­менения, другие проблемы, которые значительно труднее исходных поддаются классификации, а их решение не лежит на поверхности, далеко не являясь оче­видным. Они требуют иных подходов как с точки зрения выявления того, что необходимо сделать, так и с точки зрения способов достижения целей.

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

В противоположность ситуации неограниченного изменения, ситуации, в которых не так трудно понять, о чем идет речь, как с ними обращаться и где на­ходятся границы проблем, которые похожи по возможной своей постановке на математические задачи, называют ситуациями **ограниченных изменений**. Дру­гими словами, ситуация ограниченных изменений - это хорошо определенная проблема. Ограниченную ситуацию (затруднение) характеризуют ясность в при­оритетах, ограниченный временной масштаб; известно, каким должно быть ре­шение и в чем заключается суть проблемы; ситуация может рассматриваться как автономная и может быть поставлена как локальная задача; последствия измене­ний ограничены; количество людей, вовлеченных в изменение, также ограничено; известно, что должно быть известно (что важно для постановки задачи).

Проблемы (или ситуации), связанные с изменениями, можно классифи­цировать, используя значения двух параметров: *«уровень эмоциональной вовлеченности людей»* в проблему и *«степень вычислительной сложности»*. Тогда каждую ситуацию изменений можно изобразить в виде односвязной области на плоскости с горизонтальной осью - «техническая сложность» и вертикальной - «эмоциональная вовлеченность» (см. рис. 1).

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

Если в двумерной плоскости рассмотреть ситуации, в зави­симости от значения параметра «эмоциональная вовлеченность», представ­ленного вертикальной координатной осью, придем к таким понятиям, как «мягкая» ситуация (проблема) и «жесткая» ситуация. «Жесткая» ситуация связана с изменением, подразумевающим существование оптимального решения для достижения четко сформированной цели и ясно представляемого «желаемого (будущего) состояния». Такие ситуации часто носят количест­венный характер и имеют единственное решение.

«Жесткие» ситуации образуют область, растя­нутую вдоль оси «техническая сложность» и находящуюся вблизи нее. Край­ними ситуациями области «жестких» ситуации служат модельные ситуации с условными названиями «задачи определения размера пенсионного пособия работнику» и «задачи формирования государственных целевых программ».

Если из двух параметров, представленных в плоскости ситуаций, доми­нирует «эмоциональная вовлеченность», будущее состояние является плохо определенным и туманным, перспективы с точки зрения управления ситуаци­ей расплывчаты и запутаны, что обусловлено высокой степенью неопреде­ленности ситуации и ее эмоциональной неустойчивостью. Если ситуация «непроцедурная», не решаемая лишь административными методами и, как правило, не имеющая единственного решения, то такую ситуацию называют «мягкой». Определение ситуации как «мягкой» или «жесткой» не является абсолютным: каждый человек по-своему видит проблемы и ситуации. Но надо иметь в виду, что «технари» могут игнорировать «мягкие» аспекты про­блемы, а «гуманитарии» могут попытаться уйти от сложностей «жестких» проблем. «Мягкие» проблемы характеризуются в плоскости ситуаций срав­нительно высоким значением параметра «эмоциональная вовлеченность». Если значение параметра «техническая сложность» невелико, то модельная ситуация носит название «задачи предвыборной кампании», в противном случае - «задачи формирования государственного бюджета». Примером «мягкой» проблемы с низкой степенью вычислительной (технической) слож­ности является задача построения и организации команды. На процесс раз­решения проблем со стороны вертикальной оси воздействуют прежде всего навыки, опыт, интуиция участников изменения. Так, «проклятые» проблемы чрезвычайно сложны для рассмотрения, понимания и разрешения. Они часто связаны с политическими, религиозными, экономическими ситуациями, тре­бующими в первую очередь политического решения. В государственном управлении очень часто некоторые сценарии изменении могут оказаться на размытой границе между «жесткими» и «проклятыми» и никто, кроме самих участников процесса, не может решить, что является важным для решения проблемы и что включать в рассмотрение проблемы, а что нет.

Говоря о проблемах как об изменениях и классифицируя их как «мяг­кие», «жесткие», с ограниченными и неограниченными измерениями, каждую ситуацию рассматривают отдельно от других ситуаций как некий конкретный эпизод.

В подавляющем числе случаев реальные про­блемы и изменения не являются изолированными друг от друга, а представлены ***системой изменений и системой проблем*** с большой степенью сложности и разнообразия, что обусловлено взаимосвязанностыо и взаимо­действием проблем и большим количеством связей в самой системе изме­нений.

Необходимо иметь в виду, что будущее формируется в настоящее время и; как правило, приходится управлять сразу обоими состояниями: настоящим и будущим, рассматривая изменения как новые возможности или новые угрозы. Как правило, изменения осуществляются под воздейст­вием системы внутренних и внешних факторов. Выделяют следующие ***ви­ды введения изменений:*** «сверху - вниз» (изменение вводится властным решением), «снизу - вверх» (в случае, когда предложение об изменении формируется как результаты работы внутренней группы или команды); иногда привлекают к работе специалистов, которых просят проанализировать и выявить проблемы, а также внедрить предложенные изменения (экс­пертный метод).

Если требуется осуществить изменение быстро, то наиболее эффектив­ным считается подход «сверху - вниз». Если не понятно, как именно решать проблему, которая на местах может восприниматься и решаться по-разному, то подходящим в этом случае считается подход «снизу - вверх». Такой под­ход может потребовать много времени на планирование и реализацию, а так­же специального подразделения для контроля и оценки осуществляемых из­менений. Экспертный метод эффективен при введении новых технологий, обеспечивая проведение изменений без участия в нем руководства, «продол­жающего управлять». В реальной ситуации изменений используются в той или иной степени все три подхода.

Изменения бывают разных уровней. ***Уровень изменения*** определяется числом людей, которых затрагивают изменения. Можно выделить следую­щие уровни изменений: в отношении индивида, команды (группы), отдела (подразделения), организации, социума. Количество вовлеченных в процесс людей зависит от времени, необходимого на введение изменений, и от степе­ни сложности изменений.

Реакции на изменения у участников процесса могут быть различными. В качестве наименее важных из множества ролей, которые при этом могут играть участники, выделяют две: роль энтузиаста и роль скептика. Обе эти оппонирующие друг к другу роли необходимы в процессе осуществления изменения.

Люди склонны ока­зывать ***сопротивление изменениям,*** которое иногда проявляется как результат их узкособственнического интереса, непонимания и недостатка доверия, неадекватной оценки ситуации, низкого уровня терпимости к изменениям, а также давления со стороны коллег, усталости от изменений, не­удачного предыдущего опыта изменений.

В качестве способов ***преодоления сопротивления*** изменениям рассматривают:

1) образование и представление информации - повышение образовательного уровня участников и более полное представление им информации ' до того, как само изменение произойдет;

2) участие и вовлечение - вовлечение все большего количества людей в процесс изменения и активизации в нем их участия;

3) помощь и поддержка - оказывание их участникам в течение всего процесса изменений;

4) переговоры и соглашение -обеспечение на их основе бесконфликт­ности процесса.

Выделяют ***три*** основных ***этапа осуществления изменения*** (по К. Ле-вину).

1. *Размораживание -* настраивание участников на восприятие и осуществление изменения.

2. *Изменение* ***-*** определение степени, вила возможною сопротивления, полномочий инициатора изменений; получение необходимой информации и поддержки, определение риска изменения, организация обмена информа­цией; обеспечение ресурсами и планом осуществления изменения.

3. *Замораживание* ***-*** закрепление изменения.

Наибольшему риску изменение подвергается на третьем этапе вместе с возможностью возникновения непредвиденных обстоятельств, вызываю­щих затруднения Как правило, на этом этапе энтузиазм участников падает и они возвращаются к привычным способам поведения. Это может привес­ти к замораживанию без реального внедрения изменения. Завершение этого этапа невозможно без управления и контроля, организованных на должном уровне.

# 3.Практическая реализация государственных управленческих решений.

### 3.1. Декрет Президента Республики Беларусь, как форма государственного управленческого решения.

Декрет Президента Республики Беларусь - нормативный правовой акт Главы государства, имеющий силу закона, издаваемый в соответствии с Конституцией Республики Беларусь на основании делегированных ему Парламентом законодательных полномочий либо в случаях особой необходимости (временный декрет) для регулирования наиболее важных общественных отношений. Декрет может выступать в качестве одного из примеров форм принятия управленческих решений высших органов власти, а процесс его исполнения есть не что иное, как реализация государственного управленческого решения.

Декреты Президента Республики Беларусь издаются по любым вопросам, за исключением случаев, предусмотренных Конституцией Республики Беларусь.

Рассмотрим процесс принятия государственного управленческого решения на примере принятия нормативного правового акта, в частности Декрета.

Нормотворческий процесс в Республике Беларусь осуществляется с соблюдением

установленной процедуры, которая, как правило, состоит из следующих стадий:

* планирование нормотворческой деятельности;
* нормотворческая инициатива;
* подготовка проекта нормативного правового акта;
* принятие (издание) нормативного правового акта;
* включение нормативного правового акта в Национальный реестр

правовых актов Республики Беларусь;

* опубликование нормативного правового акта.
* Национальный центр законодательства и правовых исследований Республики Беларусь (созданный в целях повышения эффективности правотворческой деятельности и усиления роли правовой науки в обеспечении социально-экономического и общественно-политического развития республики [Указом Президента Республики Беларусь от 13 декабря 2007 г. № 630 «О некоторых мерах по совершенствованию правотворческой деятельности и научных исследований в области права»](http://zakon.by/webnpa/text.asp?RN=p30700630) на базе Национального центра законопроектной деятельности при Президенте Республики Беларусь путем присоединения к нему государственного научного учреждения «Институт государства и права Национальной академии наук Беларуси»)
* разрабатывает концепции совершенствования законодательства, ежегодные планы подготовки законопроектов, концепции проектов законов, вносит их в установленном порядке на утверждение (одобрение, согласование) Президента Республики Беларусь, осуществляет контроль за реализацией планов подготовки законопроектов;
* осуществляет организационно-методологическое обеспечение подготовки проектов законодательных актов, а также разрабатывает, обобщает и внедряет передовые технологии подготовки проектов правовых актов;
* непосредственно разрабатывает проекты законодательных актов, за исключением проектов, подготовка которых возложена на другие государственные органы (организации), а также международно-правовых актов, подготовка которых возложена на Центр;
* принимает меры по приведению нормативных правовых актов в соответствие с Конституцией, законами Республики Беларусь, актами Президента Республики Беларусь, международными договорами Республики Беларусь;

Подготовка проекта декрета может включать:

рассмотрение нормотворческого предложения и принятие решения по подготовке проекта;

* организационно-техническое и финансовое обеспечение его подготовки;
* сбор необходимых материалов и информации;
* разработку концепции проекта;
* составление текста проекта;
* согласование проекта;
* проведение юридической и иных необходимых экспертиз.

Подготовка проекта декрета поручается как правило Национальному центру законодательства и правовых исследований Республики Беларусь, а также в установленном порядке привлекаются к подготовке проекта соответствующие специалисты из иных организаций, в первую очередь государственных.

Нормативные правовые акты, в том числе декреты Президента Республики Беларусь, подлежат включению в Национальный реестр правовых актов Республики Беларусь. После принятия (издания) декрета и введения его в действие должна быть осуществлена надлежащая организация его реализации - своевременное доведение содержания до сведения исполнителей, разъяснение содержания декрета, издание комментариев, практических пособий; финансовое, материально-техническое, правовое и организационно-техническое обеспечение реализации декрета.

Таким образом, мы рассмотрели процесс принятия государственного управленческого решения в форме декрета Президента, основанный на Законе Республики Беларусь от 10 января 2000 года № 361-З «О нормативных правовых актах Республики Беларусь».

### 3.2.Реализация государственного управленческого решения в форме декрета Президента Республики Беларусь.

Процесс реализации государственного управленческого решения мы рассмотрим на примере реализации Декрета Президента Республики Беларусь от 24.11.2006 № 18 «О дополнительных мерах по государственной защите детей в неблагополучных семьях».

Декрет Президента Республики Беларусь от 24.11.2006 № 18 «О дополнительных мерах по государственной защите детей в неблагополучных семьях» ввел в действие совершенно новую систему, позволяющую не только более эффективно осуществлять защиту прав детей, нуждающихся в государственной защите, но и привлекать родителей к их обязанности по материальному содержанию своих детей.

Декрет №18 1) определяет порядок помещения на государственное обеспечение детей в случае, если установлено, что родители (единственный родитель) ведут аморальный образ жизни, что оказывает вредное воздействие на детей; 2)обязывает родителей возмещать расходы, затраченные государством на содержание детей, находящихся на государственном обеспечении (далее – расходы по содержанию детей), в случае:

- отобрания у них детей по решению комиссии по делам несовершеннолетних;

- отобрания у них детей на основании решения суда без лишения родительских прав;

- лишения их родительских прав;

- нахождения их в розыске, лечебно-трудовых профилакториях или в местах содержания под стражей;

- отбывания наказания в учреждениях, исполняющих наказание в виде лишения свободы, ограничения свободы, ареста.

А также устанавливает порядок взыскания расходов на содержание детей.

Неработающие, а также работающие, но не в полном объеме возмещающие расходы по содержанию детей обязанные лица подлежат трудоустройству в порядке, установленном пунктом 14 Декрета №18, в целях обеспечения выполнения ими обязанностей по содержанию и воспитанию своих детей.

В целях эффективной реализации Декрета Президента Республики Беларусь от 24.11.2006 № 18 «О дополнительных мерах по государственной защите детей в неблагополучных семьях»:

1) Министерству образования совместно с Министерством внутренних дел, Министерством здравоохранения и Министерством труда и социальной защиты поручено обеспечить учет детей, нуждающихся в государственной защите.

В связи с этим Постановлением Министерства Образования Республики Беларусь от 28 июля 2004 года №47 (в редакции постановления Минобразования от 05.05.2007 г. №30) утверждена Инструкция о порядке выявления несовершеннолетних, нуждающихся в государственной защите.

2) Минобразования Республики Беларусь издало Методические рекомендации по реализации Декрета Президента Республики Беларусь  
«О дополнительных мерах по государственной защите детей в неблагополучных семьях» от 24 ноября 2006 г. №18

3) При реализации своих полномочий профсоюзные организации руководствуются п. 27 Декрета Президента Республики Беларусь от 24 ноября 2006 года № 18 «О дополнительных мерах по государственной защите детей в неблагополучных семьях» и принимают активное участие в проведении профилактической и воспитательной работы в организациях, где работают обязанные лица, а также лица, имеющие несовершеннолетних детей и злоупотребляющие спиртными напитками, употребляющие наркотические средства.

4) Отделами образования, администрациями совместно с райкомами профсоюза и профсоюзными комитетами учреждений образования значительное место в плане реализации Декрета Президента Республики Беларусь от 24.11.2006 г. № 18 уделяется проведению профилактической и воспитательной работы в коллективах и по месту жительства с лицами, злоупотребляющими спиртными напитками.

**Практическая реализация**

За два с лишним года реализации декрета №18, которым ужесточены меры по возмещению нерадивыми родителями расходов государства на содержание детей (вступил в силу с 1 января 2007 года), ежемесячно увеличивается показатель трудоустройства обязанных лиц, растет и возмещение расходов.

Количество обязанных лиц, состоявших на учете, только за 2008 год уменьшилось в 13 раз до 131 человека, а число не явившихся в службу занятости и к нанимателю снизилось на 1 января 2009 года до 37 человек. Без постоянного рабочего места на 1 апреля нынешнего года по различным причинам оставался 121 человек. Решена проблема обеспечения обязанных лиц документами, удостоверяющими личность. Значительно увеличились объемы возмещаемых средств: по данным Минюста, за минувший год возмещение затрат на содержание детей составило 50,2%. Впрочем, главной задачей при реализации декрета №18 было не только трудоустроить горе-родителей и добиться полного возмещения ими затрат на содержание детей, а вернуть таких людей в общество и их детей - в биологическую семью.

Позитивные сдвиги наметились по многим позициям. Но вместе с тем применение на практике некоторых положений декрета №18 вызывало немало вопросов. Это касалось и межведомственного взаимодействия, и обязанностей нанимателя, и применения мер воздействия к обязанным лицам. А некоторые нормы вообще выступали тормозящим фактором, что растягивало период трудоустройства горе-родителей.

Рабочие группы, в состав которых вошли представители различных ведомств, провели мониторинг практики применения декрета №18. Результатом этой целенаправленной совместной работы стали предложения по совершенствованию механизма трудоустройства обязанных лиц. Теперь неясные и спорные вопросы урегулированы комплексно, ликвидированы имевшиеся в нормативной базе "белые пятна".

Одна из новаций - период прохождения горе-родителями медицинского осмотра. Теперь сразу после отобрания детей они обязаны явиться в государственную организацию здравоохранения для прохождения медосмотра. Причем на это отводится три рабочих дня (при необходимости дополнительного медицинского обследования - пять рабочих дней). Задача медиков - определить наличие либо отсутствие у обязанного лица заболеваний, при которых родители не могут выполнять родительские обязанности. Одновременно определяются противопоказанные по состоянию здоровья работы и неблагоприятные производственные факторы для решения вопроса о его трудоустройстве.

В каждом регионе республики определен перечень организаций для трудоустройства обязанных лиц. В настоящее время в этом перечне - 6 тыс. 713 организаций. Следует отметить, что в январе-марте текущего года на постоянную работу трудоустроены 1522 человека, обязанных возмещать расходы на содержание детей, находящихся на гособеспечении. Из них 1157 - на забронированные рабочие места. Всего же установлена броня для приема на работу 9,3 тыс. граждан этой категории.

В соответствии с декретом подбор организации для трудоустройства обязанных лиц осуществляется таким образом, чтобы зарплата позволяла обеспечить полное исполнение ежемесячных обязательств по возмещению расходов по содержанию детей и за ним сохранялось не менее 30% заработка. В текущем году большинство обязанных лиц (49,6%) трудоустроены на рабочие места с зарплатой от Br200 тыс. до Br400 тыс., 46% - от Br400 тыс. до Br750 тыс., 3,4% - свыше Br750 тыс., а на рабочие места с зарплатой до Br200 тыс. трудоустроен только 1% нерадивых родителей. Причем 26,6% обязанных лиц должны возмещать затраты в размере до Br200 тыс. ежемесячно, 39,5% - Br200-400 тыс. Правда, если размер возмещения высокий, то предоставить в такой же степени высокооплачиваемую работу просто нереально. Так, 45 человек обязаны возмещать государству более Br750 тыс. ежемесячно, 6 человек - свыше Br1,5 млн. в месяц.

Орган по труду, занятости и соцзащите в течение трех рабочих дней определяет одну или несколько организаций для трудоустройства обязанного лица, которое в свою очередь должно приступить к работе на следующий день после получения направления. В случае неявки неработающих трудоспособных обязанных лиц в госслужбу занятости и в организации для трудоустройства органы внутренних дел выносят горе-родителям официальное предупреждение о недопустимости противоправного поведения и при необходимости обеспечивают их явку на работу.

В декрете №18 четко прописано, что не допускается отказ обязанных лиц от выполнения работы, а также отказ нанимателей в приеме на работу обязанных лиц, направляемых органами по труду, занятости и соцзащите. Госслужба занятости в 2007-2008 годах составила 89 протоколов об административных нарушениях за необоснованные отказы в приеме обязанных лиц (из них 33 - в прошлом году). В соответствии с Кодексом об административных правонарушениях за такое нарушение предусмотрен штраф в размере 20-50 базовых величин (в настоящее время она равняется Br35тыс.).

Обязанные лица, трудоустроенные по судебному постановлению о трудоустройстве, имеют право на основной трудовой отпуск продолжительностью 7 календарных дней, социальные отпуска по беременности и родам и по уходу за ребенком до достижения им возраста трех лет. Иные трудовые и социальные отпуска обязанным лицам не предоставляются.  
  
Контроль за ежедневной явкой обязанных лиц на работу осуществляют наниматели совместно с органами внутренних дел и органами по труду, занятости и соцзащите.

Четко прописаны в декрете обязанности организаций, в которых работают нерадивые родители. Так, наниматели должны постоянно информировать органы внутренних дел и госслужбу занятости о неявке обязанных лиц на работу, а также ежемесячно представлять информацию об учете рабочего времени, о нарушениях трудовой дисциплины.

Более того, в соответствии с декретом, обязанное лицо не может быть уволено с работы до полного возмещения расходов по содержанию детей. Исключений из этого общего правила немного - ликвидация предприятия, вступление в силу приговора суда, призыв на службу, смерть обязанного лица.

Уточнен также порядок трудоустройства обязанных лиц на новое место работы в случае увольнения по объективным причинам: установлена обязанность нанимателя информировать о необходимости их дальнейшего трудоустройства органы по труду, занятости и социальной защите и органы внутренних дел, а также взыскателя расходов (если обязанные лица возмещали расходы по содержанию детей добровольно) для обращения в суд по вопросу их трудоустройства и взыскания с них указанных расходов.

Как известно, очень остро стоит проблема соблюдения нерадивыми родителями трудовой дисциплины. Так, в первом квартале нынешнего года 2,5 тыс. трудоустроенных обязанных лиц уклонялись от явки на работу до 10 дней в течение последних трех месяцев. В соответствии с декретом уволить их за прогулы нельзя.

Предусмотрено направление обязанных лиц, страдающих алкоголизмом и в связи с этим систематически допускающих нарушения трудовой дисциплины, в лечебно-трудовые профилактории. За уклонение от трудоустройства введена административная ответственность обязанных лиц по судебному постановлению о трудоустройстве (административный арест с обязательным привлечением к труду). Неисполнение или неполное исполнение ежемесячных обязательств по возмещению расходов по содержанию детей являются основанием для привлечения его к ответственности в соответствии с частью второй статьи 174 Уголовного кодекса, которой предусмотрено до двух лет лишения свободы. Кстати, в первом квартале текущего года по этой статье возбуждено 407 уголовных дел, привлечено к ответственности 648 человек.

В декрете также закреплено, что председатели исполнительных комитетов, главы местных администраций несут персональную ответственность за реализацию декрета на территории соответствующей административно-территориальной единицы, а республиканские органы госуправления обеспечивают контроль и несут ответственность за выполнение декрета по вопросам, относящимся к их компетенции.

Заключение

Любая функция управления реализуется посредством подготовки и исполнения управленческих решений.

По мнению американского специалиста Г. Саймона принятие решений является «сутью управленческой деятельности» и любая практическая деятельность состоит из «решения» и «действия». Исходя из этого, управление рассматривается им как процесс принятия решений и как процесс, содержащий действия. Понятие «принятие решения» можно трактовать в узком и широком смысле. В узком смысле - это заключительный акт деятельности по выявлению, анализу различных вариантов решения, направленный на выбор и утверждение лучшего варианта решения. В данном случае решение - акт выбора, осуществляемый индивидуальным или групповым лицом, принимающим решения, с помощью определенных правил.

В широком смысле принятие решения - это совокупность всех этапов и стадий по подготовке (выработке) решения, включая заключительный этап непосредственного принятия решения. После принятия решения осуществляется деятельность по реализации принятого решения. Некоторые ученые этот этап также включают в понятие «принятие решения».

Обобщив различные определения понятия «принятие решения» можно сделать вывод о том, что принятие решения - это выбор одного курса действий, одной альтернативы из ряда имеющихся.

При разработке и реализации управленческих целей государство применяет разнообразные критерии и методы оценки проблемных ситуаций, нормы и стандарты решения стоящих перед ним задач, применяя различные способы и технологии.

В связи с разнообразием отношений государства с контрагентами невозможно уложиться в формализованную, процедурную и легальную систему разработки и реализации целей, поэтому принятие и реализация государственных решений предполагают лишь частичную институализацию и операционализацию данных процессов, их подчиненность правовым и формальным процедурам.

Изучив процесс принятия и реализации решений высшего органа власти в Республике Беларусь, я пришла к выводу, что четко операционализирован процесс принятия данного решения, в то время как процесс реализации более гибкий, но всё же в пределах непосредственно прописанных поручений.

Список использованной литературы:

1. Козбаненко В.А. Государственное управление: основы теории и организации. 2 т.: Учебник – М.: «Статус», 2002.

2. Козбаненко В.А. Виды и формы государственных управленческих решений. – М., 2002.

3. Литвак Б.Г. Управленческие решения. – М., 2003.

4. Стратегии управления сложным изменением. Книга 10: Управление развитием и изменением. – М., 2004.

5. Управление изменением. Книга 11. Эффективный менеджер. – М., 2004.

6.Образовательный портал: экономика, социология, менеджмент. [www.eusocman.edu.ru](http://www.eusocman.edu.ru)

7.UFC Management, [www.bbest.ru](http://www.bbest.ru)

8.ДЕКРЕТ ПРЕЗИДЕНТА РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ от 24 ноября 2006 г. № 18 «О дополнительных мерах по государственной защите детей в неблагополучных семьях».

9.Методические рекомендации по реализации Декрета Президента Республики Беларусь «О дополнительных мерах по государственной защите детей в неблагополучных семьях» от 24 ноября 2006 г. №18, Минобразования Республики Беларусь.

10.Закон Республики Беларусь от 10 января 2000 года № 361-З «О нормативных правовых актах Республики Беларусь».

11.Национальный центр законодательства и правовых исследований Республики Беларусь, certer.gov.by

12. Инструкция по делопроизводству в государственных органах и организациях Республики Беларусь (утверждена постановлением Министерства юстиции Республики Беларусь от 19 января 2009 г. № 4).

13. Информационное агентство Белта, <http://www.belta.by/ru/actual/comments?id=367015>.

14. Правозащитный центр «Весна», <http://spring96.org/ru/news/30048/>.

15. Декрет Президента Республики Беларусь № 5 «О внесении изменений и дополнений в Декрет Президента Республики Беларусь от 24 ноября 2006 г.».