**Л.2 Основания идентификации механизма**

**принятия решений в системе государственного управления**

1. Двусоставной характер принятия

государственных решений

Синтезируя наши представления об государственной системе управления можно выработать предпосылки идентификации процесса принятия решений.

С**истему государственного управления** можно представить как институализированную среду механизма принятия решений, в конечном счете, направленного на целенаправленное регулирование общественных отношений в интересах всего населения, социума в целом.

Продуцируемые этой управленческой системой связи и отношения, базирующиеся на разнообразных нормах и стандартах деятельности управляющих, предполагают наличие определенных правил их взаимной деятельности (и отношений с контрагентами), процедуры согласования позиций и интересов, характер включения в процесс разработки целей. В своей совокупности эти действия направлены на наиболее оптимальную оценку и соизмерение интересов и потребностей населения, различных групп граждан, а также аппарата управления, причем как в краткосрочной, так и долгосрочной перспективе.

В данном аспекте можно констатировать и то, что специфику принятию государственных решений придает погружение, встраивание институализированных управленческих структур в систему властного доминирования той или иной социальной группы, использующей для обеспечения своих позиций принудительные средства. Таким образом**, механизм принятия государственных решений отличает тонкое сочетание распределения власти и собственно управленческих технологий**, которое не покрывается ни механическим преломлением некой идеальной модели принятия решений в государственной сфере, ни идеальными формами «мыслительного процесса» власть предержащих.

Так, оперируя властными инструментами, государство оценивает и решает свои проблемы как институт, образующий форму правления и организации общественного порядка на определенной территории. В этом плане принятие решений неразрывно связано с упорядочением взаимоотношений элитарных и неэлитарных слоев, поддержанием отношений и совместной деятельности людей по распределению власти и обеспечением таких вытекающих из ее применения функций, как безопасность населения, осуществление высшего суверенитета и т.д.

В то же время как оператор собственно управленческих механизмов государство ориентировано на решение проблем с точки зрения производства общественных благ, компенсации изъянов рынка, ограничения естественных монополий, компенсации неравенства доходов, преодоления информационного разрыва в обществе и других социальных вопросов. Осуществление данных функций демонстрирует, что управляющее воздействие государства связано с ограниченным кругом объектов и решением вполне определенных задач. Так, например, этот тип соответствующих решений может приниматься лишь к акторам, взаимодействующим в госсекторе, а не во всех сегментах социального пространства.

Формат применения управленческих воздействий предполагает, что усилия государства, прежде всего, связаны с решением наиболее общих задач троякого рода, а именно:

- поддержанием сложившегося в обществе социально-политического порядка, способа правления, сохранение стабильности и упорядоченности базовых общественных отношений;

- целенаправленным регулированием различных областей, сфер, отношений, процессов и явлений в соответствии с интересами общества и правящего слоя;

- созданием предпосылок для будущего развития социальных объектов за счет наложение или, напротив, снятия ограничений для тех или иных вариантов их эволюции.

Решая данные задачи, государство неизменно применяет как методы макросоциального, стратегического воздействия на соответствующие объекты управления (предполагающие соответствующее конституционно- законодательное закрепление порядка), так и их оперативного регулирования, динамической корректировки связей и явлений.

Констатируя сочетание властно-управленческих установок при целеполагании (целеосуществлении), следует подчеркнуть, что разные типы политической системы создают принципиально разную социально-политическую среду для осуществления управленческих функций и принятия решений. Например, демократия или авторитаризм демонстрируют весьма различные условия принятия государственных решений в зависимости от наличия (отсутствия) в обществе конкурентных или гомогенных систем организации власти, степени доверия людей к правящему классу, наличия у граждан достаточных прав и свобод и т.д.

Такая двойственность механизма принятия государственных решений означает также, что управление государством представляет собой всего лишь один, временами не всегда самый главный, а подчас и просто подчиненный аспект работы всей политической системы. Другими словами, административно-управленческие задачи встраиваются в работу политической системы, не только не меняя ее базовые параметры, но и не всегда провоцируя должное внимание властей к своим проблемам. К примеру, хорошо известно, что за несколько месяцев до (и после) парламентских и особенно президентских выборов, управленческие задачи как бы отходят на второй план и весь аппарат государства переключается на обеспечение либо преемственности власти, либо ее трансформацию в связи с приходом новой политической команды.

Такое позиционирование административно-управленческих задач в политической системе свидетельствует о том, что власть, во-первых, использует механизмы принятия решений в целях управления государством лишь в известных целях, а во-вторых, при весьма определенных обстоятельствах. Не случайно американский ученый Ф. Риггс уточняет, что «ввод» информации в политическую систему может не приводить к созданию правил управления, а созданные административные правила при этом могут и не исполняться. (по этой причине он различал «формальную» и «эффективную» системы управления). Иными словами, механизм принятия решений как бы содержит в себе некий социальный тумблер периодического переключения государства с задач в области управления на задачи укрепления власти (и наоборот).

И все же, несмотря на то, что управление - это лишь одна из функций государства, причем не всегда главная, все же именно ее осуществление является показателем эффективности власти как регулятора общеколлективных интересов. Как писал английский поэт А. Пон, «пусть о формах правления спорят дураки. При какой лучше управление - та и лучше». Уместно в этой связи вспомнить, что, к примеру, КПСС, обладая неограниченной властью в стране, так и не смогла обеспечить квалифицированного управления государством.

Такой двусоставной характер механизма принятия решений в системе государственного управления показывает, что в нем синтезируются довольно различные, а порой даже мало соединимые друг с другом методы. Так, применение власти для упрочения доминирующих позиций той или иной социальной группы непременно связано с насилием, борьбой и распределением ценностей, применением средств, обеспечивающих обязательность исполнения решений, легитимность, сохранение ряда групповых приоритетов в деятельности властей (что так или иначе предполагает произвольный характер действия правящих кругов). В то же время управленческие задачи, как правило, предполагают использование правовых средств, ориентируются на законность и легальные методы взаимодействия, достижение всеобщего согласия, исполнение правил и процедур, юридическую ответственность управляющих.

Эта внутренняя двусоставная природа механизма принятия решений в государстве отражается и в функциональной ориентации его институтов. Так, одни институты выполняют смешанные властно-управленческие функции, (например, парламент), другие - чисто административные (в частности, рядовые министерства и ведомства), третьи - сугубо политические (например, институт президента или администрации президента).

Двусоставной характер механизма принятия государственных решений демонстрирует, что в силу разнообразия задач, сложного сочетания целей, а также и по причине возможного изменения внешних условий - на которые данный механизм может адекватно не среагировать - процесс принятия государственных решений может функционировать как в режиме упрочения системы правления, так и подрыва существующих властно-политических оснований деятельности режима (когда, к примеру, рациональные методы планирования подрывают волевой характер правления при диктаторских режимах). Таким образом, следует признать, что механизм принятия государственных решений может обладать и дисфункциональным характером применительно к задачам, решаемым как с точки зрения воспроизводства системы правления, так и с точки зрения решения собственно управленческих задач.

Как показывает практический опыт, ни одно государство не в состоянии преодолеть эту двоякую внутреннюю ориентацию своего механизма принятия решений. Как политики не в состоянии выполнять административно-управленческие задачи, так и административно-управленческий аппарат не в состоянии ни компенсировать, ни тем более взять на себя функции механизма завоевания и использования государственной власти. Причем независимо от уровня профессионализации аппарата управления и уровня политической ангажированности бюрократии. Только часть чиновников может находиться во властной сцепке с политикам, влияя на использование власти.

К. Кёниг пишет, что «в условиях демократии невозможно переложить ответственность на административный аппарат ни путем ее делегирования, ни путем заключения контрактов (с властью - А.С), ни любым другим путем. Политики в исполнительной власти договариваются с должностными лицами, но они это делают, зная, что их партнеры в административной системе не претендуют на передачу власти, что они могут приостановить любое соглашение при политической необходимости, и они понимают, что в условиях быстрых политических перемен их распоряжения могут устаревать быстрее, чем хотелось бы. Так или иначе, определенность контрактов означало бы отказ от власти».

И сегодня, когда (в силу исторической эволюции этого института власти и становления информационного общества) меняется и характер политической системы в современных государствах, и одновременно (под влиянием конкуренции с частным сектором, ростом стандартов потребления и т.д.) идет трансформация собственно управленческих структур общества неизбежно эволюционирует и механизм принятия государственных решений. Однако, в силу неравновесности указанных тенденций, а также в силу различных причин национального характера столь же неоднозначно и ассиметрично меняются и определенные составляющие механизма принятия государственных решений.

2. Двунаправленный характер принятия

государственных решений

Разнородное влияние социальных и политических тенденций неоднозначно трансформирует различные сегменты, как отдельных институтов, так и всего механизма принятия государственных решений.

Помимо своего двусоставного характера механизм принятия решений имеет также и двунаправленное содержание. В частности, из-за сложных процедур и процессов сочетания властного и управленческого сегментов политической системы механизм принятия государственных решений включает в себя как процессы, связанные с организацией внутреннего процесса выработки целей, так и с усилиями по целенаправленному регулированию внешних объектов управления. В то же время и в первом и во втором случаях суть управления остается неизменной: в «воздействии на организацию и изменении ее структуры в целях принятия оптимальных решений».

Иными словами, в первом случае речь идет о необходимости согласования используемых в государстве алгоритмизированных и стихийных, институциональных и не институциональных практик, соединении политических и юридических процедур, коллективных и индивидуальных действий, связей и отношений, выработанных на кооперативной и конкурентной основе. Точнее говоря, чтобы добиться производства решения как некоего продукта сложносоставного процесса, государственным структурам необходимо наладить соответствующее взаимодействие между акторами, выработать должные процедуры, способы взаимосвязи, распределить ресурсы и т.д. Ведь все рациональные действия государства в области принятия решений непременно соседствуют с разноликими стихийными процессами, формами оспаривания вырабатываемых и продвигаемых целей.

С другой стороны, государство должно реализовывать и внешние по отношению к своему аппарату задачи. То есть в данном случае акцент переносится с организации совместных действий на своевременный учет управляемых и неуправляемых переменных. Здесь у государства существует немало ограничений, препятствующих рациональному урегулированию социальных отношений, а также возможностей разнонаправленных действий со стороны различных акторов. Конечно, помощь экспертов и научного сообщества, мощные ресурсы, имеющиеся в наличии у государства могут упорядочить и оптимизировать характер действий государственных органов и их контрагентов. Однако, и она не в состоянии уничтожить влияние стихийных факторов. И лишь применительно к отдельным решениям, все эти факторы могут изменить соотношение сознательности и стихийности в пользу более рациональных подходов. В этом случае механизм принятия решений должен функционировать таким образом, чтобы производимые решения, реализуемые цели совпадали с изменениями в объекте управления.

Понятно, что сложность и того, и другого процессов обусловлена наличием различных уровней государственного устройства, взаимодействием центральных региональных и местных центров, оказывающих собственное влияние на принятие решений.

3. Контрагенты государства

Весьма характерной чертой, заданной системой государственного управления и отличающей механизм принятия решений, является набор акторов (субъектов), взаимодействующих с государством. В целом, по мнению большинства специалистов, государство при принятии решений взаимодействует с устойчивыми партнерами (постоянно находящимися в контакте с государством), ассоциированными с ними субъектами (теми, кто косвенно взаимодействует с органами власти и государственного управления), а также субъектами по случаю (спорадически вовлекаемыми в решение государственных задач).

Среди устойчивых и постоянных контрагентов государства присутствуют: общество (гражданские объединения, корпуса граждан), международные структуры (отдельные государства, ассоциации, ТНК и проч.), корпоративные игроки (партии, лобби, СМИ и др.), а также экспертно-академические образования. Каждый из этих контрагентов государства имеет свои каналы воздействия на процесс принятия решений, обладает специфическими способами взаимодействия с центрами подготовки и принятия решений, другими важными параметрами деятельности. Например, общественное мнение по-своему - через вызревание настроений - реагирует на управленческие проблемы, взаимодействует с государством по поводу официальной повестки дня, ответной реакции властей и т.д.

Одним из основополагающих факторов, повышающих значение отличительных черт механизма принятия государственных решений, выступает характер взаимодействия институтов власти и управления с обществом. Как уже говорилось, деятельность любых политических акторов и в том числе государства носит по преимуществу публичный характер. И даже, если его отдельные решения не имеют такой формы выражения или же принятые решения выковывались в теневых структурах власти, в целом они все равно направлены на побуждение массовой активности, публичный резонанс объявленных целей.

Публичная деятельность государства частично структурирована, а частично представляет собой спорадически выстраиваемые контакты с обществом. Другими словами, несмотря на наличие структур легального распределения полномочий у различных центров влияния и власти (например, у органов, принадлежащих к исполнительной, законодательной и судебной ветвей власти) и соответствующих правил и процедур их деятельности, государство в процессе принятия и реализации решений способно порождать массовые стихийные коммуникации с различными сегментами общественности.

Характерно при этом, что население, как правило, воспринимает деятельность

государства весьма персонализировано, в основном через форму деятельности руководства и лидера страны. Властное позиционирование лидера дает ему возможность агрегировать несводимые интересы, формировать и одновременно представлять стратегические цели социально разнородного общества. Одновременно его деятельность дает людям чувство сопричастности с общественными процессами, служит источником формирования гражданской этики, социальных ценностей.

Иными словами, лидер в государстве выступает как антрепренер в его совместной деятельности с обществом, но антрепренер не рыночный, а гражданский. Эта сторона его деятельности в значительной степени «закрывает» от общественности слой государственной бюрократии, технического аппарата, связывающего его с обществом. Понятно, что таким образом, что в зависимости от типа лидерства трансформируется и характер отношений общества к власти, и характерный для данного государства тип процесса принятия решений. Люди видят в деятельности лидера «знаки времени», образ правления и власти. Харизматическое господство - наиболее яркая форма лидерства - появляется «из коллективного возбуждения». Поэтому у государства и появляется возможность их целенаправленной мобилизации. Ведь еще М.Вебер писал, что политическое мнение народа формируется наверху, а не передается избирателями снизу. Так что именно лидер формирует и использует эту фиктивную «волю масс». В свою очередь в зависимости от типа лидера меняется и характер отношений государства с обществом, и тип процесса принятия решений. К примеру, Ван дер Меден, выделяя различные(колониальный, традиционный, националистский и экономический)типы лидерства, тем самым позволяет говорить и о различных способах организации власти и соответствующих способах принятия в государстве решений.

Одним словом, с каждым из выше указанных контрагентов у государства возникают и развиваются те или иные отношения и практики, складывается собственная логика взаимоотношений, формируются особые нормы и институты. Так, например, контакты с обществом осуществляются на основе функционирования системы представительства гражданских интересов, куда входит и электоральный механизм, и формы прямого представительства интересов граждан. Причем коммуникации такого рода, как правило, поддерживаются властно-управленческими структурами по строго фиксированным проблемам. То есть по тем вопросам, которые либо вызывают острый интерес со стороны граждан, либо являются предпосылкой для оживления массового внимания к тем проблемам, которые являются существенным и с точки зрения власти (т.е. того, к чему бы хотела привлечь внимание общества власть). Формируемая таким образом повестка дня является предпосылкой для рассмотрения проблем, требующих принятия тех или иных решений. Наличие международных структур среди контрагентов государства свидетельствует о том, что оно является непосредственным агентом системы международных отношений, мировой политики и экономики. В силу этого государство испытывает разнообразные формы влияния и давления, которые подчас весьма существенно видоизменяют и повестку дня, и характер поставленных целей, и даже способы принятия решений. Иными словами, удельный вес такого рода воздействия международной среды на механизм принятия государственных решений может меняться в зависимости от самых разнообразных причин. Но вот его присутствие носит постоянный характер.

4. Средовые факторы принятия государственных решений

Весьма характерен и облик внешней среды для механизмов принятия государственных решений. Характерен для системы принятия государственных решений и особый, дифференцированный характер внешней среды. Последняя предполагает наличие как ближайшего окружения процесса целедостижения, так и отдаленного.

В целом государство вырабатывает свои решения во внешней среде, важнейшими компонентами которой являются физико-географические компоненты, биосреда, социальная среда и социокультурные компоненты.

На место и роль процесса принятия государственных решений оказывают свое специфическое влияние также и разнообразные страновые и общецивилизационные факторы. К примеру, в западных странах отношение общества к действиям государства в этой сфере достаточно критическое, но одновременно оптимистическое, предполагающее уверенность в рациональном характере принимаемых властями решений. В России же даже верные решения нередко принимаются обществом в штыки, а в вырабатываемых целях усматриваются скрытые и несущие угрозы обществу подтексты.

Наличие страновых и цивилизационных отличий, а также уникальность многих решаемых государством задач, свидетельствует о том, что у государства существует не так уж и много возможностей для перенесения позитивного опыта одной системы управления на другую. Так что, несмотря на разрастание знаний о механизме принятия государственных решений упорядочивании его принципиальных фаз, раскрытии циклических трансформаций и других его важнейших компонентов, при решении конкретных ситуаций государства часто двигаются путем проб и ошибок,

С учетом отмеченных параметров механизма принятия государственных решений, можно констатировать, что в деятельности каждого государства существуют как универсальные, так и уникальные компоненты и параметры целедостижения. В то же время по мере создания условий для рационализации управленческих действий, сближения форм правления (например, в виде демократизации государственного строя), повышения квалификации кадров и ряда других условий нарастают универсальные черты этого процесса. Усиление же страновых и цивилизационных, а в особенности персональных характеристик в принятии решений, ведет к нарастанию исключительности механизма выработки и реализации целей.