**Л. 3. Государство как субъект принятия**

**управленческих решений.**

**1. Особенности государства как**

**субъекта принятия решений**

**Главной целью государства как политического центра принятия решений является сохранение власти правящего режима, независимости и территориальной целостности страны.**

Его институты относятся к гражданам государства как к подвластным, в результате чего в основу отношений с ними закладываются идеологические подходы и приоритеты, отражающие в конечном счете направленность использования высшей политической власти. Утверждая данную управленческую ориентацию, **государственные структуры осуществляют анализ общественных проблем и соответствующую постановку задач прежде всего на основе внеэкономических критериев, оценивая хозяйственные и даже международные проблемы по преимуществу в координатах политического выбора, и тем самым сохранения у власти определенной элитарной группы. Преследуя эти цели, власти могут отклоняться от законодательных норм и пренебрегать интересами всего населения.**

Такое положение постоянно сталкивает ценности политической целесообразности с **критериями, которыми должна руководствоваться государственная администрация, а именно: критериями экономической эффективности, социальной справедливости, рационального расходования ресурсов, конституционности и т.д.** Поэтому зависимость государственной администрации от политических центров в ряде случаев может серьезно ограничивать рациональность принимаемых государственными структурами решений.

В силу необходимости решения этих основополагающих для себя задач институты политического управления и принятия решений зачастую усиливают нерациональный характер постановки общегосударственных целей. Такое положение связано и с наличием особой ответственности элиты перед общественным мнением, которое сориентировано не столько на действительное понимание решаемых проблем, сколько на приемлемое для себя разъяснение действий руководства. А политическое влияние общественности, как известно, может побуждать власти к совершенно непредсказуемым действиям.

При всем своем властном могуществе государство делит политическое влияние с влиянием множественных, иногда даже доминирующих авторитетных центров политического воздействия на процесс принятия государственных решений. Бывший госсекретарь США Г. Кисинджер как-то заметил, что ему в бытность работы советником Кеннеди казалось, что процесс принятия решений имеет в основном умственный характер и человеку достаточно зайти в кабинет к президенту, чтобы убедить его в правоте своих взглядов. Но такой подход, как он вскоре понял, является настолько же распространенным, насколько и опасно несовершенным.

**Политические механизмы государственного управления в значительной мере подчинены и известным циклически проявляющимся зависимостям, которые также не прибавляют рациональности принятию решений.** Например, ориентировочно за полгода до выборов решение практически всех вопросов государственного управления начинает подчиняться избирательным задачам. Вот почему к концу срока пребывания у власти правящие группы обычно делают акцент на меры, которые могут повысить их популярность и позволить им сохранить свои властные позиции. При этом аппарат управления как бы «застывает», стремясь не выказывать свою лояльность существующим правителям, понимая возможность прихода новой власти. Но после выборов, особенно после прихода сторонников нового политического направления, аппарат переформировывается с учетом новых приоритетов и потому также мало внимания обращает на текущие вопросы.

Иными словами, политический облик государства как субъекта принятия решений характеризует его в качестве особой подсистемы, формирующей широкие, идеологические цели общественного развития и руководящей всей системой государственного управления. Его управленческие возможности ограничиваются воздействием иных центров политического влияния, а также сложившимися в обществе морально-этическими традициями и обычаями, судебной властью, воздействием структур общественного мнения. При этом политическое давление связано, как правило, не с перспективным планированием общественного развития, а с реакцией руководства на изменение ситуации постфактум. Это нередко ставит государственные органы в положение структур, лишенных собственной инициативы и предназначенных лишь выполнять рекомендации политических лидеров страны.

В противоположность указанным способам формирования целей **государство включается в процессе принятия решений и в качестве органа макроэкономического регулирования и управления. В этом случае главной целью для него является уже не власть, а сохранение социально-экономической целостности общества, его интеграция как социального целого, а основной социальной диспозицией в принятии решений здесь выступают отношения управляющих и управляемых**.

На данном уровне **главным субъектом, осуществляющим власть,** служат не политические, **а исполнительные структуры,** и прежде всего правительство, **выступающее в качестве высшего хозяйственно-распорядительного органа. Его задача состоит в том, чтобы согласовать политические приоритеты и ценности с правовыми регуляторами и ориентациями на рациональное и экономное хозяйствование. Важнейшими ориентирами в принятии решений правительством становятся закон, рациональность и экономическая эффективность. То есть на этом уровне государственное управление ориентируется на постановку рационализированных целей и задач, определяемых необходимостью получения максимально возможных результатов при минимальном использовании средств налогоплательщиков.** Такая ориентация на сугубо управленческие критерии своей деятельности предполагает заинтересованность государственных структур в сохранении стабильности, соответствии принимаемых решений действующему законодательству, в росте компетенции своего аппарата, а также решении других задач, направленных на повышение эффективности управления.

Наблюдаемый сегодня практически во всех индустриально развитых странах **рост сферы государственного регулирования объективно способствует повышению роли органов государства в управлении обществом. Государственная администрация не просто становится все более полноправным участником процесса выработки общезначимых решений, но и неуклонно повышает свою автономность и самостоятельность.** Если раньше, к примеру, госслужащие лишь эпизодически могли корректировать и даже изменять политические решения, принимая узковедомственные, расходящиеся с политическим курсом решения или саботируя решения политического руководства, то теперь государственная администрация обладает несравненно большими возможностями проводить собственную линию, влиять на политических лидеров и даже «делать политику», не привлекая к этому публичных политических деятелей.

Итак, несмотря на то, что политические институты могут перекраивать структуру государственных органов, пересматривать их функции, а иногда и вообще прекращать полномочия некоторых из них, т.е., казалось бы, полностью контролировать этот сектор управления, государственная администрация неуклонно набирает политический вес и укрепляет свои позиции в механизмах принятия решений. Особенно ярко эта тенденция проявляется в стабильных политических условиях, когда политические приоритеты устойчиво определяют состояние общественного мнения, а органы государственного управления все больше выходят на первый план в качестве самостоятельного субъекта определения проблем и формулирования общественных целей. Таким образом, по мере повышения экономического благополучия и усиления позиций государства в этих странах все более оправданной является убежденность в справедливости перехода от идеи «наделения властью» тех или иных групп населения к усилению полномочий исполнительных органов власти.

Специфический **вклад в процесс принятия решений вносится и на административном уровне**, на котором государство предстает в качестве совокупности определенным образом иерархиизированных

структур и организаций, подчиняющих свою деятельность указанным политическими и высшими экономическими структурами целям. **Основные задачи, которые решает государство на административном уровне, – это воспроизводство сложившейся иерархической системы линейно-функциональных связей, а также обслуживание населения, т.е. предоставление гражданам специальных услуг в области здравоохранения, образования и т.д.**

**С этой целью государственные органы преобразуют высшие для них экономические распоряжения правительства в аппаратные инструкции, приводят организационные структуры в соответствие с решаемыми задачами и формируют кадровые команды, способные на деле осуществить намеченное. При исполнении этих задач государственные структуры руководствуются прежде всего служебными инструкциями, деловыми технологиями, системой профессиональных знаний и внутренними кодексами.** Здесь уже государство относится к своим гражданам как к клиентам, потребляющим определенные товары и услуги у конкретных государственных организаций и учреждений.

Иначе говоря, эта собственно «административная фаза» (Б. Гурней) государственного управления характеризует особенности внутри- и межорганизационных взаимоотношений исполнительных и законодательных структур, вовлеченных в процесс подготовки конкретного решения, во внутриведомственные процессы подготовки, обсуждения и согласования проектов, определяющих порядок прохождения документов по различным управленческим инстанциям и другие аспекты управленческих отношений подобного типа. Данные процессы в административной среде демонстрируют, условно говоря, технологии микротехнологического уровня принятия решений, на котором доминируют особые аппаратные законы и процедуры, действуют специфические аппаратные субъекты, складывается собственная логика служебных и человеческих отношений, весьма существенно влияющая на характер выработки и реализации государственных целей (к примеру, начальник отдела министерства из чувства соперничества с коллегами может затянуть подготовку проекта важнейшего государственного закона; командир воинской части вопреки указаниям политического руководства может, ориентируясь на внутриармейские стереотипы, провоцировать продолжение военного конфликта с сопредельным государством, и т.д.).

**В действиях государства существует также и логика самоорганизации и самоуправления, влияющая на характер выработки и реализацию его решений. Эта логика дает государству возможность либо ограничивать и даже исключать свое вмешательство в решение соответствующих проблем, либо целиком и полностью перекладывать решение определенных задач на плечи различных общественных организаций.** Это может касаться

отдельных вопросов (например, охраны природы в труднодоступных регионах; патронирования определенной категории лиц с девиантным поведением и т.д.).

**Выделенные уровни государственного управления показывают, что в принятии государственных решений сходятся сразу несколько логик и мотиваций выдвижения (и реализации) целей. По любому вопросу, включенному в зону ответственности государства, процесс принятия решений осуществляется одновременно с учетом разнородных и подчас противоречащих друг другу подходов и механизмов, каждый из которых поддерживает особый баланс отношений государства с обществом, предполагая наличие специфических критериев эффективности принятия решений, демонстрации компетенции и силы управленческих органов.** И хотя чаще всего оценки и подходы к анализу тех или иных проблем на каждом из уровней национального государства совпадают, тем не менее никогда априори нельзя сказать, где же в данном конкретном случае находится подлинный центр выработки государственных целей.

Между этими уровнями существуют и известные противоречия. Например, американский исследователь Г. Миттсбург отмечает, что политические структуры могут задавать такие условия и степень централизации управления обществом, которые не отвечают ни возможностям переработки деловой информации, ни возможностям управления в целом. Тем не менее было бы ошибкой абсолютизировать степень этой внутренней противоречивости, ибо в целом в конкретной стране все же проводится относительно единая государственная политика, формируется и существует хоть и функционально разнородная, но все же единая профессиональная группа управляющих, занятая разработкой и выполнением государственных решений.

**2. Субъекты и объекты государственного управления**

**Государство – это форма общества. Оно тесно связано с системой общественных отношений и с формами общественного сознания. Государство юридическим способом объединяет людей, используя институт гражданства.**

Для обеспечения своих целей государство создает и поддерживает в определенном объеме и состоянии свой аппарат – совокупность людей с соответствующими средствами, профессионально занятых выявлением общих потребностей, институциональным закреплением последних и проведением государственно-правовых установлений в жизнь.

**Субъекты государственного управления – это органы государственной власти, наделенные полномочиями осуществлять власть и непосредственное управление общественными процессами**.

Любое воздействие субъекта предполагает появление на него определенной реакции объекта, изменение формы его поведения. Воздействие субъекта на объект порождает обратную связь, которая может носить активный или пассивный характер. От объекта поступает информация о результате воздействия. Оперативность обработки информации, оценка ее достоверности и ее анализ позволяют определить изменения в поведении субъекта и сделать вывод. Эти изменения могут соответствовать воле управляющего субъекта и цели его воздействия – реакция согласия, подчинения (своевременная подача декларации о доходах, оплата коммунальных услуг), но может и не соответствовать – несогласие, протест, неповиновение (митинг, демонстрация). В последнем случае прямая связь меняет свой характер, приобретая форму принуждения, насилия (подавление демонстрации, режим военной диктатуры). В любом случае управляющему субъекту приходится принимать решение, которое изменяет первоначальные прямые и обратные связи.

Обратная связь и характер реакции объекта имеет большое значение для определения качества управления и его совершенствования. Важное место в этом занимает контроль за прохождением информации, как в прямом, так и обратном направлении, исключение ее искажения. Отсутствие контроля может явиться причиной кризиса управления, поскольку субъектом управления могут приниматься решения для воздействия не соответствующее фактическому поведению объекта, провоцировать его активную негативную ответную реакцию.

**Субъекты государственного управления (политического руководства и административного управления) многообразны и различаются по основаниям:**

**- по ветвям власти;**

**- по уровням организации государственной власти: национальный (федеральный), региональный и местный уровни;**

**- по сферам деятельности;**

**- по характеру, целям и средствам воздействия на управляемые объекты: руководство, административное, экономическое управление и др.;**

**- по характеру институционализации: формально институционализированные государственные органы и действующие под их началом общественные институты – экспертные советы, фракции и т.д.;**

**- по составу: индивидуальные, коллегиальные.**

Различные виды управляющих субъектов используют разные полномочия, способы и методы управления. Эти различия в правовом государстве вытекают из закона. Деятельность субъектов управления разных видов и уровней регулируется законодательными и правовыми актами государственных органов управления. **Субъекты управления обладают рядом общих признаков:**

**1. любой субъект управления обеспечивает выражение интересов определенной социальной общности;**

**2. каждому субъекту присущи определенные функции, отражающие общесистемное разделение труда по их выполнению;**

**3. субъекты управления системно организованы и им присущи черты системы, общие функции, цели, единство принципов их образования и деятельности, структурное единство и др.;**

**4. каждый субъект управления приобретает общесистемные качества, находясь в рамках системы управления и взаимодействуя с соответствующим объектом, другими субъектами своей системы с субъектами других систем.**

**Объект управления представляет собой структурированную социальную общность, функционирующую под направляющим воздействием управляющего субъекта для достижения общих целей системы управления.** Иными словами, объектом государственного и муниципального управления являются общественные отношения социальных, национальных и иных общностей людей, поведение общественных объединений, организаций, юридических лиц и отдельных граждан, приобретающее общественное значение.

**Объекты государственного управления – элементы общественной среды и их связи, изменяющиеся в результате взаимодействия с субъектом государственного управления.**

**Специфика разнообразных объектов государственного управления определяется тем, что все они содержат в себе «человеческий фактор» в следствии чего можно выделит следующие их свойства:**

**a) самоактивность** управляемых объектов – способность к самодвижению на основе внутренних побудительных причин. Самоактивность реализуется в разных формах: в преобразовании окружающих условий и взаимосвязей, установлении взаимодействия и в приспособлении к складывающейся ситуации.

**b) целенаправленность** на конкретные предметы, явления, отношения и результаты.

**c) адаптивность** (приспособляемость) к условиям и факторам природного и социального бытия, которая проявляется в привычной реакции, стереотипе поступков и действия.

**d) самоуправляемость** - способность к самоуправлению, сознательному саморегулированию своей жизнедеятельности и своего развития, как ответная реакция на изменяющиеся общественные условия.

**e) объективизм** - зависимость от объективных условий и факторов общественной жизни.

**Значение этих свойств заключается в том, что они определяют меру управляющих воздействий со стороны государства.** Чем развитее совершеннее управляемые объекты, тем меньше они нуждаются в государственном управлении, тем само управление должно быть «мягче» и сводиться только координирующему, а не силовому воздействию со стороны государства.

Различные социальные роли людей обуславливают их объединение в многообразные коллективы, которые в свою очередь интегрируются в более широкие общности: социальные (классы, слои, нации народности, профессиональные группы и т.п.); территориальные (города, районы, области, республики и т.п.); общественные (политические партии, общественные объединения, движения и т.п.); производственные коллективы и др.

Исходя из этого **в структуре управляемой общественной системы можно выделить три основных уровня управляемых объектов:**

**1) Человек в проявлениях его сознания, поведения, деятельности.** На этом уровне реализуются социальные роли.

**2) Коллективы и объединения людей, выступающие первичной формой общения и совместной деятельности.** Уровень реализации видов деятельности.

**3) Общество в целом, его социальные образования, отношения, связи и процессы, возникающие в нем вследствие общественной активности людей и их объединений.** На данном уровне реализуются формы общественных отношений.

**Классификация объектов управления может быть по различным основаниям и признакам:**

 **по сфере деятельности (экономические, политические, социальные, духовные);**

 **по форме собственности объектов (например: местные, республиканские, федеральные и др.);**

Среди объектов управления, прежде всего, можно выделить устойчивые объекты-организации: предприятия производственной сферы, научно-технические учреждения, организации сферы услуг и быта, социально-культурные учреждения и т.п. Для них характерно органическое соединение управленческих производственных функций, статус таких объектов-организаций закреплен законодательно.

Другой разновидностью объектов-организаций являются государственные органы, действующие на правовой основе и находящихся в отношениях соподчиненности между собой.

Многообразие и качественная специфика управляемых объектов создает объективную основу для формирования различных видов государственно-управляющего воздействия (видов управления).

**Виды целей государственного управления**

**По источнику возникновения и содержания основные виды целей государственного управления образуют следующую структуру**:

- **общественно-политические**, охватывающие комплексное, целостное, сбалансированное и качественное развитие общества;

- **социальные**, отражающие влияние общественно-политических целей на социальную структуру общества, на взаимоотношения ее элементов, на состояние и уровень социальной жизни людей;

- **духовные**, связанные в одном аспекте с восприятием духовных ценностей, которыми руководствуется общество, а в другом – с введением духовного потенциала общества в реализацию общественно-политических и иных целей;

- **экономические**, характеризующие и утверждающие систему экономических отношений, обеспечивающих материальную основу реализации общественно-политических и иных целей;

- **производственные**, состоящие в создании и поддержании активности тех управляемых объектов, которые соответствуют вышеназванных целям и способствуют их осуществлению;

- **организационные**, направленные на решение организационных проблем в субъекте и объектах государственного управления – построение соответствующих функциональных и организационных структур;

- **деятельностно-праксеологические**, предполагающие распределение и регулирование деятельности по конкретным структурам, служебным и рабочим местам;

- **информационные**, ведущие к обеспечению намеченных целей необходимой, достоверной и адекватной информацией;

- **разъяснительные**, требующие отработки знаний, мотивов и стимулов, способствующих практическому осуществлению комплекса целей государственного управления.

**3. Многоуровневый характер принятия**

**государственных решений**

Специфика государства выражена и в наличии различных уровней целеполагания.

**В процессе принятия государственных решений сходится сразу несколько логик и мотиваций выдвижения (и реализации) целей, задаваемых не только интересами конкретных отраслей, ведомств, организаций, групп давления и даже отдельных лиц, задействованных в принятии соответствующих решений, но и традициями, ценностями общественного мнения, нормами действующего законодательства, стереотипами административной среды и т. д. В конечном счете можно видеть, что в государстве функционируют органы, нормы и институты, одни из которых ориентированы на организацию общесоциальных задач и соответствующее согласование крупных групповых интересов, другие – на реализацию частных программ и проектов, обладающих предметным (территориальным) характером, ну**

**а третьи выполняют вспомогательные функции. В соответствии с названными причинами выделяют три уровня: политического, макроэкономического и административного.**

**Наличие политического уровня принятия решений обусловлено необходимостью совмещения доминирующих ценностей и целей общества и правящего режима с решением конкретных управленческих задач.**

Политические параметры принятия государственных решений показывают, что основным источником выступает политическая воля. Причем этот механизм целеполагания формируется не столько на рациональных подходах к решению проблемы, сколько на оценке лидерами соотношения сил и оценке как собственных ресурсов, так и тех, которыми располагают оппоненты властей.

Поскольку же политика так или иначе включает в процесс выработки государственных целей мнения и интересы гражданских структур и, следовательно, превращает принятие решений в некую форму соучастия власти и общества, волевой настрой государства обретает известную ориентацию ко всеобщему благу, установлению консенсуса и достижению общественной стабильности. Такой подход к оценке общественных проблем поддерживается за счет различных механизмов ответственности элиты, контроля за правящим классом со стороны общественности (которая, впрочем, чаще сориентирована не на действительное понимание характера деятельности правящих кругов и решение ими насущных проблем, а на приемлемое для себя разъяснение их действий).

**Самой важной составляющей политического механизма принятия государственных решений является наличие руководящего центра, представляющего собой форму безусловного лидерства, воплощающего в своей деятельности определенные цели и ценности.**

**Политическое руководство является особой формой целенаправленного регулирования, при котором деятельность данного центра нацелена на консолидацию акций всех контрагентов власти вокруг определенных задач.**

Особенно сильно политический характер в принятии решений проявляется в начальной стадии осуществления тех или иных реформ.

Как показывает исторический опыт, наиболее распространенными формами разработки и принятия решений на политическом уровне являются **популизм** (характеризующий стиль заигрывания властей с обществом, пропаганду неосуществимых целей), **политика партийных приоритетов** (при котором в основание государственных решений закладываются программные установки правящей или авторитетных для населения партий), **волюнтаризм** (выражающий произвольный характер постановки целей отдельной политической фигурой или группой руководителей), **корпоративизм** (закрепляющей за той или иной организацией право на определение целевых приоритетов), **бюрократизм** (где доминирующие позиции в принятии решений принадлежат аппарату

управления и его частным представителям), плюрализм (создающий относительное равенство соперничающих в политике группировок) и клиентаризм (позиционирующий государство в качестве обслуживающей сервис-структуры по отношению к обществу).

**Практический статус политического руководства, определяющего конечные приоритеты при постановке целей в обществе и одновременно представляющего в глазах населения деятельность всей системы управления государством, позволяет говорить о наличии «лидерской» подсистемы во всей структуре принятия государственных решений. Ее значение состоит в том, что группа руководящих лиц (отдельное лицо) способна задать принципы, направить или же придать окончательную форму всему комплексному процессу разработки решения.**

Характеристика лидерской подсистемы показывает, что для политического уровня целеполагания в основном характерны непрямые (то есть сопряженные с дополнительными критериями оценки задач и использования должностных процедур) способы и технологии выработки решений и особенно продвижения целей.

Весь управленческий механизм в лидерской подсистеме по преимуществу основан на суждениях и оценках либо отдельной личности, либо узкой группы окружения лидера. По этим причинам на политическом уровне принятия решений предельно минимизирован процедурный и алгоритмичный характер государственного управления, а выбор альтернатив зависит не от рациональных суждений, а от соотношения сил участвующих в принятии решений игроков, а также оценки этого соотношения лидером. В результате механизм принятия решений в значительной степени отличает спонтанность, применяемые методы в основном носят качественный характер, а жизненный цикл разработки решения весьма субъективирован. Общая методология принятия решений на политическом уровне основана не столько на рациональном и уж тем более научном анализе, сколько на защите интересов и сопутствующей ей конкуренции, поиске компромиссов, налаживании сотрудничества и других аналогичных технологиях.

**В то же время противоречия в лидерской субсистеме могут возникать** разнообразные и что самое важное – значительно **более серьезные для управления противоречия**, нежели массовые конфликты в обществе. Например, многие руководители нередко не владеют всей необходимой для принятия решений информацией. Порой **даже задержки с информационным обеспечением деятельности лидера** (не говоря уже о его информационной блокаде) **могут спровоцировать неадекватные действия государственных органов, кадровые перестановки и другие негативные последствия.** Учитывая же, что лидеры нередко выбирают среди общественных проблем те вопросы, которые приносят им голоса избирателей, а не те, которые нужны обществу, в систему государственного управления привносится дополнительная непоследовательность действий, смена установок, отказ от прежних

обязательств, расхождение между риторикой и практическими действиями. Так что **лидерская подсистема не только снижает структурные недостатки системы государственного управления, но и одновременно повышает риски принятия решений**. Все это является серьезным поводом к постоянному усилению требований к функционированию данной подсистемы.

Коротко говоря, **благодаря лидерской субсистеме политический уровень принятия решений представляет собой специфическую подсистему, формирующую широкие цели общественного развития и представляющую форму руководства всем процессом государственного управления**. Влияние центров политического руководства на механизмы принятия решений постоянно направлено на уменьшение (ликвидацию) отклонений заявленных для реализации целей от идеологических приоритетов и ценностей правящего режима. **Выработанные здесь оценки ложатся в основание всей дальнейшей деятельности всего государственного аппарата.**

**В противоположность политическому уровню разработки и выдвижения целей государство действует и в качестве органа макроэкономического регулирования и управления.** В этом плане у него кардинально меняются основные параметры деятельности. Так, **главной целью для государства является интеграция общества как социально-экономического целого и предоставление населению определенного круга услуг.**

**Этот формат отношений предполагает, что органы управления действуют путем стимулирования поведения граждан, которые в свою очередь имеют возможность отклоняться, соглашаться или демонстрировать иные реакции на требования государства.** В данном случае государство в основном применяет методы контроля и стимуляции, а силовое принуждение используется только в зоне нарушений конституционно-правовых установлений.

**На данном уровне проблемы переносятся в плоскость практического управления и наделяются дополнительными показателями**.

Происходят изменения и в характере доминирующих игроков в поле государственного регулирования: главным действующим субъектом становится правительство, исполнительные органы власти, основным содержанием деятельности которых являются хозяйственно-распорядительные задачи. В свою очередь такое положение предусматривает, что структура органов принятия решений обладает линейно-штабным характером (в том числе сохраняя и наличие определенных сетевых объединений). Это демонстрирует, что министерства, ведомства, агентства и департаменты, а также другие органы государства составляют формально единый, но структурно иерархиизированный и субординированный организм. Внешние и внутренние связи последних формальными нормами и процедурами целеполагания

призваны рационализировать и даже алгоритмизировать процесс выдвижения, продвижения и реализации государственных решений.

Радикальным образом на этом уровне меняются и ведущие установки и мотивы деятельности. В частности, **нормы и процедуры целеполагания выстроены** по преимуществу **так, чтобы государственные** – в том числе и высшие – **чиновники были сориентированы на то, чтобы принимаемые ими решения приносили максимальную пользу как можно более широкому кругу граждан**.

**Таким образом, вся система государственного управления на макроэкономическом уровне ориентируется на постановку целей и задач, определяемых необходимостью получения максимально возможных результатов при минимальном использовании государственных средств.**

**Такая ориентация на сугубо управленческие критерии своей деятельности предполагает заинтересованность государственных структур в сохранении социальной стабильности, соответствии принимаемых решений действующему законодательству, росте компетенции своего аппарата, а также решении других задач, направленных на повышение эффективности управления.**

Если, к примеру, политические подходы при формировании государственного бюджета связаны с согласованием интересов между ведущими финансово-экономическими группами и соответствующей балансировкой сил, то при макроэкономическом измерении решения этой задачи главными критериями становится рациональное распределение ресурсов в интересах всего населения на конституционно-правовой основе.

**Специфика данного уровня принятия решений проявляется и в том, что здесь применяются в основном три основных типа регуляторов: политические приоритеты и ценности, экономическая целесообразность, а также действующее законодательство.** При этом именно последнее является основным регулятором постановки и реализации общественных целей. При этом политическую ответственность, как правило, несут только высшие чиновники и часть среднего звена госаппарата.

Таким образом, закон, рациональность, профессиональная компетентность чиновников и экономическая эффективность становятся главными ориентирами в принятии государственных решений на макроэкономическом уровне.

**В то же время здесь действуют и те факторы, которые могут ослабить качество управленческой деятельности государственных органов: сложную хозяйственную ситуацию, непрофессионализм работников сферы управления, ограниченность финансовых (материальных) ресурсов государства, противоречивость законодательства, конфликты между мнением политических и хозяйственных руководителей по тому или иному кругу вопросов.** Снижают эффективность управления и действия чиновников, стремящихся приватизировать рабочие органы государства, то есть по сути криминализирующие свою профессиональную деятельность. В ряде случаев играет свою негативную роль и нежелание крупных чиновников переходить – в силу масштабности их производственных задач – к более открытой общественности, публичной форме своей профессиональной деятельности.

Наблюдаемый **сегодня практически во всех индустриальных странах рост сферы государственного регулирования объективно способствует повышению роли экономических органов государства**, которые становятся все более полноправными участниками процесса выработки общезначимых решений. **Растет и их автономность и самостоятельность по отношению к собственно политическим структурам государства**. Если раньше, к примеру, госслужащие лишь эпизодически могли корректировать или даже изменять политические решения (принимая узковедомственные, расходящиеся с политическим курсом решения или осуществляя саботаж решений политического руководства – как это происходило, в частности, в России в 1917 г.), то теперь государственная администрация обладает несравненно большими возможностями в деле проведения собственной линии, влияющей на позиции политических лидеров.

Таким образом, несмотря на то, что политические институты могут перекраивать структуру государственных органов, пересматривать их функции и даже вообще прекращать полномочия некоторых из них, структуры экономического планирования неуклонно набирают политический и управленческий вес и укрепляют свои позиции в механизмах принятия решений. Особенно ярко эта тенденция проявляется в стабильных политических условиях, когда приоритеты правящих режимов устойчиво определяют состояние общественного мнения, а органы государственного управления все больше выходят на первый план в качестве самостоятельного субъекта определения проблем и формулировки общественных целей.

**Свой вклад в процесс принятия решений вносит и административный уровень. Управленческая задача, которая решается на этом уровне, носит двоякий характер и состоит в сохранении (развитии) организационной структуры системы государственного управления и поддержании непосредственных контактов органов управления с гражданами как потребителями оказываемых государством услуг.**

**Как можно видеть, по сравнению с первыми двумя, более высокими уровнями принятия решений административный уровень выполняет вспомогательные задачи.**

**На этом уровне поддерживаются внутри- и межорганизационные взаимоотношения исполнительных и законодательных структур, организационно обеспечиваются внутриведомственные процессы подготовки, обсуждения и согласования проектов, прохождение документов по различным этапам управления и иные аспекты управленческих отношений подобного типа.**

Другими словами, этот уровень принятия решений обеспечивает поддержание аппаратных связей и отношений при принятии государственных решений, формируя тем самым особую логику служебных и человеческих отношений. Нередко такие формы деятельности могут иметь и весьма существенный масштаб, влияющий на осуществление государственных целей и даже государственной политики в целом (например, когда командир приграничной войсковой части вопреки указаниям даже политического руководства может спровоцировать продолжение военного конфликта с сопредельным государством).

Главными регуляторами деятельности административных структур являются служебные инструкции, деловые технологии, система профессиональных знаний и внутренние (этические) кодексы. В то же время на этом уровне присутствуют возможности для формирования и механизмов самоорганизации и самоуправления, расширяющих влияние административных структур в деле обеспечения государственных решений. Одновременно такого рода способы и технологии действий дают им возможность лучше учитывать привычки и запросы граждан, традиции общества и тем самым оптимальнее регулировать вмешательство государства в соответствующие социальные процессы.