Л. 9- 10. **Механизмы принятия**

**государственных решений.**

**1. Прогнозирование в принятии**

**государственных решений**

Процесс разработки и реализации государственных целей технологически выстраивается на сочетании эмпирических и гипотетических форм отражения действительности. К рационально-теоретическим способам гипотетического предвидения, предвосхищающего результаты управленческих действий, относятся прогнозирование, планирование и программирование.

**Прогнозирование является базовым основанием гипотетической стратегии государственных органов. Данный тип предвидения дает им возможность лучше выявить тенденции развития ситуации и потребности государства, определить связанные с этой перспективой выгоды и издержки, а в конечном счете усилить контроль над течением событий, избегая катастрофического их развития. Повышая качество прогнозов, государственные органы исключают неблагоприятные альтернативы будущего развития, определяют оптимальный курс действий для решения стоящих перед правительством проблем.**

В ряде случаев результаты прогнозирования, относительно точно предсказывающие будущее, могут не только снижать управленческие риски, но и профилировать перспективные решения.

**Прогнозирование, как правило, связано с выявлением ключевых для государства проблемных ситуаций. Прогнозирование выступает результатом предварительной оценки, тех проблем общественного развития, которые несут в себе возможность превращения в точки социального напряжения, возникновения кризисов и конфликтов.** Такой предварительный отбор предполагает многократное взвешивание плюсов и минусов развития ситуации, просчет возможных последствий вмешательства/невмешательства государственных органов в ситуацию.

Чаще всего прогнозные рекомендации рассматриваются в органах государственного управления как вспомогательные знания, непосредственно не влияющие на постановку конкретной задачи.

**Прогнозирование** можно определить как форму гипотетического предвидения будущего в развитии проблемной ситуации, снижающего неопределенность ее перспективных состояний и создающего возможность принятия результативных решений, направленных на ее урегулирование.

В силу этого к основным функциям прогнозирования можно отнести:

— предсказательную или поисковую, связанную с попыткой определения наиболее вероятных будущих изменений событий;

— предсказательную, связывающую оценку событий с практическими рекомендациями по преобразованию ситуации.

**Прогностические знания ориентируют государственные органы на понимание предметного характера внешних и внутренних условий, способных содействовать решению конкретного вопроса. Прогнозы неизбежно подвергаются сомнениям со стороны различных групп, способных оказывать воздействие на государственные органы.**

**В процессе прогнозирования формулируются перспективные представления относительно определенного круга явлений. К таким основным компонентам прогнозирования чаще всего относят следующие:**

— **разработку показателей прогноза;**

— **определение границ эволюции объекта исследования (социальных ограничений);**

— **выявление типов и факторов детерминации проблемной ситуации (ее основные зависимости, обусловленности);**

— **характеристику фоновых показателей (внешних обстоятельств эволюции ситуации);**

— **поиск критических развилок, внутренних точек напряжения, демонстрирующих резкое нарастание альтернатив дальнейшей эволюции ситуации;**

— **выявление характера взаимодействия (взаимообращения) объективных и субъективных факторов развития ситуации;**

— **определение наметившихся тенденций и предположения относительно предотвращения складывающихся негативных тенденций в развитии управленческой ситуации;**

— **обоснование перспективных ориентиров развития ситуации;**

— **выяснение результатов предварительной диагностики локально-территориальных последствий, способных возникнуть при реализации прогнозных рекомендаций;**

— **определение критериев эффективных/неэффективных, результативных/нерезультативных действий при возможной реализации принятых на основании прогноза решений;**

— **предварительный учет обратного влияния реализуемых целей на управляющую систему.**

К разработке лежащих в основании прогнозов их основных показателей всегда предъявляются требования, предполагающие: выделение небольшого числа параметров, исключающих сверхсложные расчеты; необходимость охвата этими показателями всех наиболее существенных аспектов рассматриваемого объекта; наличие способности данных параметров к предвосхищению динамики ситуации, вызванной разнообразными траекториями ее эволюции; обеспечение возможности проверки параметров на их достоверность.

Наиболее сложной задачей прогнозирования является анализ динамики управленческой ситуации с изменениями внешних обстоятельств, которые могут либо способствовать, либо, напротив, препятствовать снижению неопределенности ситуации или решению проблемы, в котором заинтересовано государство.

**Многообразные сочетания решаемых управленческих задач, применяемых для прогнозов предопределяют множество типов этого вида деятельности.**

**Так, в науке выделяют потенциальные, вероятностные и нормативные прогнозы.**

**Потенциальные прогнозы** отражают то состояние реальности, которое обладает той или иной возможностью самоосуществления наряду с другими альтернативами эволюции проблемной ситуации. В этом смысле все будущее признается неопределенным, существующим в качестве неких потенциальных состояний.

**Вероятностные прогнозы** являются формой описания будущего состояния ситуации на основе предположений о характере ее развития, что позволяет рассматривать прогноз как более вероятную из всех возможных альтернатив.

**Нормативные прогнозы** представляют собой модели отражающие состояния будущего, заданного определенными ценностями, целями и критериями решения конкретной управленческой задачи.

**В зависимости от масштабов предвидения также различают**

**макроэкономические, отраслевые, региональные, корпоративные прогнозы**, а также прогнозы, касающиеся производства отдельных общественных услуг или развития конкретных институтов и структур.

**В зависимости от характера отражаемых свойств выделяют количественный, качественный и системный прогнозы**.

Выделяют также интервальный и точечный, одномерный и многомерный, а с точки зрения территориального охвата локальный, региональный (межрегиональный) общегосударственный (межгосударственный) и трансграничный типы прогнозов.

**Временной критерий - дальнесрочные (предвидение развития ситуации не менее чем на 15 лет), долгосрочные (от 5 до 15 лет), среднесрочные (от 1 года до 5 лет), краткосрочных (до 1 года), оперативные (от 1 месяца до 1 года) прогнозы**

В сфере управления весьма популярно выделение целевого (связанного с определением предпочтений относительно решения конкретного вопроса), планового (включенного в разработку нормативного задания), программного (связанного с реализацией отдельной программы), проектного (предполагающего описание конкретных показателей явления при допущении пока отсутствующих обстоятельств), организационного (делающего акцент на предвидении структурных изменений), а также ретропрогноза (предполагающего анализ будущего относительно выбранной точки в прошлом).

Масштаб управленческих ситуаций обусловливает выделение и других типов прогнозов: локальных, общегосударственных, макрорегиональных, межрегиональных и глобальных; текущих и исторических; внутри- и внешнеполитических. Выделяют и так называемые произвольные прогнозы (когда информация о ряде переменных участвует в следующих прогнозах). Все указанные типы и разновидности прогнозов выполняют различные задачи в процессе принятия государственных решений, предполагая использование соответствующих приемов и технологий предвидения будущего.

**2. Формы и методы прогнозирования**

**Независимо от типа, прогнозирование связано с теоретическим (моделирование ситуации), ситуативным (спроецированного на исследование конкретной проблемы) и перспективным анализом.**

**Теоретический анализ в основном нацелен на выявление базовых качеств управленческой ситуации, позволяющих определить разновидности того или иного процесса, определить природу и характер присущих ему конфликтов.** Теоретический анализ призван обозначить очертания коридора значений — порой весьма широкого — и возможных интерпретаций объекта для его дальнейших исследований.

**При использовании данного типа анализа в государстве применяются как разнообразные концептуально-теоретические, так и**

**формализованные модели и методы.**

Все теоретические подходы, по сути, могут лишь уловить некое направление движения ситуации, но не отобразить ее внутреннюю сложность и противоречивость. Поэтому, даже допуская некие исключения из своих общетеоретических выводов, эти концепции могут весьма произвольно описывать реальную ситуацию и ее уникальную логику движения.

Однако, несмотря на разнообразие применяемых теоретических моделей, главная опасность их применения состоит в преувеличении возможностей органов управления понимании и раскрытии внешних и внутренних взаимосвязей ситуации.

**Определяющее значение при прогнозировании принадлежит ситуативному анализу**. По своему содержанию ситуационный анализ является комплексной методикой описания социально-политических ситуаций, предполагающей не только дескриптивный (описательный) анализ, но и выявление взаимосвязей между событиями и их участниками (позициями, ресурсами, учетом конфигурации большинства населения, тактических союзов и стратегических коалиций, альтернативных вариантов политических действий и др.). Именно это позволяет использовать ситуативный анализ в рамках комплексных информационно-аналитических технологий в целях формирования стратегии действий государственных органов.

**Ситуативный анализ сосредоточен на описании ряда переменных, включающих, в частности, характеристику действующих субъектов и их позиций; стратегий и ресурсов; объектов управления; тип взаимодействий участников конфликта и т.д. Важное значение в ситуативном анализе имеют также принципы и методы исследования (аналогии, экстраполяция, моделирование, экспертиза, социологические опросы и пр.), обусловливающие способность управляющих к обработке разноплановой информации и ее интерпретации.**

**Главной сложностью в ситуативном анализе является преодоление проблем, препятствующих получению своевременной и достоверной информации, а также выбор соответствующих измерителей динамики ситуации.** Существенно ограничивает возможности прогнозирования и различная степень корреляции социальных и экономических, политических и духовных процессов. Свое воздействие на результаты прогноза оказывают и чисто технические факторы (эффективность ведения переговоров между экспертами и управляющими, техническое обеспечение производства документов и сам документооборот и т.д.).

**В целом ограничения политического прогнозирования в части ситуативного анализа обусловлены следующими факторами:**

— **характером и сложностью отображения управленческой ситуации;**

— **уровнем подготовки кадров, ведущих прогностическую деятельность;**

— **техническими компонентами процесса принятия решений;**

— **временными параметрами** (насколько быстро можно осуществить требуемый анализ).

**В отличие от ситуативного анализа формы перспективного анализа менее определены и в большей степени подвержены субъективным трансформациям.** Поэтому управленческая стоимость этой информации значительно ниже.

**Особенностью перспективного анализа является выравнивание значений субъективных и объективных факторов развития ситуации, а так же большое число разрабатываемых альтернатив, что позволяет достаточно точно описать развитие событий.**

В свою очередь перспективный анализ, раскрывающий видимое содержание будущего, предполагает использование различных приемов опережающего отражения.

**Наиболее распространенным является метод сценария, который соединяет аналитические и практические действия ЛПР**. По своему содержанию сценарии призваны отразить не только наиболее общие представления о развитии ситуации, но и необходимые действия управленцев при возможном урегулировании ситуации.

**Сценарное прогнозирование представляет собой пошаговое описание развития событий в интересующем разрезе, основанного на сочетании логики, учета предшествующего опыта, а также мнения эксперта.**

**Существует следующий алгоритм прогнозирования:**

— **первая стадия, предполагает уточнение задания экспертами, прояснение характера решаемой проблемы, что в свою очередь включает выдвижение рабочих гипотез, отработку методов, а также действия по организации процесса прогнозирования (в том числе по обеспечению необходимых для этого ресурсов). Причем задания на прогноз могут касаться самых разнообразных задач: ориентации на конечный результат, описания объекта исследования, ограничения временных рамок прогноза, указания сроков подготовки документов и др.;**

— **вторая стадия, включает в себя разработку первичной прогностической модели, позволяющей получить максимум данных об объекте прогнозирования. Построение такой базовой модели может осуществляться как на элементной, так и на функциональной основе (при которой за основу расчета принимаются функция органа управления и его предметная специализация);**

— **третья стадия, демонстрирует описание собранных данных о внешних параметрах ситуации;**

— **четвертая стадия, направлена на построение динамических рядов базовых показателей ситуации, стремящихся обозначить тренды и направления ее развития;**

— **пятая стадия - выдвижение ряда моделей и конкретизация минимальных, максимальных и вероятностных значений важнейших параметров управленческой задачи;**

— **шестая стадия - построение нормативных моделей развития ситуации с абсолютными и относительными оптимальными показателями. При этом цели должны быть не нормативными, а реальными;**

— **седьмая стадия - проведение экспертной оценки достоверности и точности сформулированных гипотез;**

— **восьмая стадия - выработка рекомендаций органам управления;**

— **девятая стадия - доработка прогноза и прогнозных рекомендаций с учетом изменившихся обстоятельств;**

— **десятая стадия - прогноз соотносится с новыми данными об изменении ситуации.**

На характер прогнозирования влияют типы сценариев, каждый из которых отличается глубиной и масштабом исследования. Выделяют следующие типы сценариев.

**Сценарий-эссе** представляет собой свободное, изложенное в публицистической манере сочинение аналитика о возможном развитии событий.

**Аналитический** сценарий имеет строгую внутреннюю структуру, предполагающую краткое описание исходных и результирующих итогов развития ситуации. В нем требуется прежде всего выделить конкретные событийные цепи, аргументация которых строится на сочетании качественных и количественных суждений экспертов.

**Формализованный** сценарий основан, как правило, на количественно описываемых показателях и предполагает строгую формализацию доводов и аргументов, которые выражены в различных математических моделях.

Логическим завершением сценарного прогнозирования выступают конкретные рекомендации управляющим структурам относительно характера принимаемых решений. Процесс прогнозирования, наложенный на ранее выделенные этапы процесса принятия решений, показывает, что рекомендации, как правило, связаны с фазой выдвижения целей и частично

с функционированием вложенного цикла.

**3. Планирование в принятии государственных решений**

**Планирование, представляет собой комплекс взаимоувязанных, согласованных по месту и времени реализации целевых показателей деятельности государственных и гражданских структур, направленных на результативное решение общественно значимых задач и несущих соответствующую ответственность за их выполнение.**

**Как особый тип управленческой активности планирование считается постоянным и одним из важнейших механизмов государственного управления и процесса принятия решений.**

**В отличие от прогнозирования планирование осуществляется на основе принятых решений, представляя собой одну из форм их реализации.** Поэтому планирование является обязательной частью как этапа целеполагания, так и этапа практического воплощения целей. Планирование направленно на разработку не будущих решений, а будущего воздействия принимаемых сегодня решений на развитие ситуации.

**Процедура планирования, несмотря на то, что в ее основе лежат конкретные показатели деятельности государственных и негосударственных субъектов, ограничена в выдвижении показателей управленческой активности.** Иными словами, планирование стремится регулировать не все, а только основные параметры процесса реализации целей, так сказать, ключевые точки управления, контроль за которыми и может привести к должному решению задачи.

**Чаще всего в качестве таких основных параметров планирования выделяют:**

— **блок целевых показателей, ориентирующих действия управленческих структур и институтов;**

— **ресурсный блок;**

— **блок финансово-экономического обеспечения действий участников реализации плана;**

— **административно-правовые нормы регулирования и контроля управленческой деятельности;**

— **блок организационно-кадрового обеспечения планирования.**

**В результате планирование всегда связано с наличием обратной связи прямых исполнителей решений с объектом госрегулирования.**

**В зависимости от характера решаемых задач, явных и скрытых намерений ЛПР, в государстве складывается несколько типов планирования:**

— **директивное планирование, предполагающее реализацию однозначно установленных (исключающих альтернативные варианты) целевых параметров на основе административно-принудительных методов регулирования;**

— **гибкое планирование, делающее акцент на показателях второго и третьего порядков, рассматривая их как условие повышения адаптивности стратегических целей;**

— **сопутствующее планирование, предполагающее постоянные корректировки и декомпозицию стратегических целей в направлении повышения их способностей к самореализации;**

— **индикативное планирование, оперирующее укрупненными показателями, задающими общие ориентиры деятельности структурам управления и достаточными для восприятия государственных целей гражданами;**

— **рыночное планирование, основанное на постоянном учете деловой конъюнктуры и конкурентных отношений в процессе реализации целей;**

— **отраслевое планирование, связанное с решением задач среднего уровня в конкретной области хозяйственной деятельности государства;**

— **стратегическое планирование, предлагающее выработку общего направления управленческой деятельности государственных институтов, в рамках которого формулируются пути достижения более частных целей;**

— **тактическое планирование, связанное с оперативным решением задач, имеющих внутриотраслевой, внутрирегиональный или локальный характер и реализуемых в краткосрочной перспективе.**

**Исходя из целей государственного управления стоит особо выделить характеристику индикативного и стратегического планирования.**

**Индикативное планирование сохраняет возможность решения поставленных задач различными альтернативными методами. Государство получает дополнительный простор для своих управленческих действий, для перехода с одной траектории развития на другую. Таким образом, структуры управления обретают определенную свободу для делового маневрирования в целях наиболее успешного решения задачи**.

**Стратегическое планирование. Используя эту форму проектирования будущего, государство предлагает обществу не столько то или иное конкретное направление, сколько выбор направлений развития.**

**Стратегическое планирование подразумевает, что разрабатываемая серия мероприятий направляет деятельность правительства в долгосрочной перспективе.**

**Цели стратегического планирования всегда проектируются высшим политическим руководством, указывающим общую траекторию развития.** Это свидетельствует о готовности лидеров к масштабным переменам. В этом отношении в структуре стратегического планирования важнейшее место занимают идеалы, принципы, нормы и установки политических фигур и сил.

**Стратегическое планирование включает в себя показатели, выработка которых непосредственно отражает понимание и оценку государственными органами той или иной страны характера социально-политического прогресса, перспектив развития не только своего, но и мирового сообщества.**

Выделяют следующие шаги в стратегическом планировании:

1) определение цели;

2) анализ окружающей среды;

3) учет сильных и слабых сторон позиции субъекта управления;

4) использование ценностей лидеров;

5) разработка альтернативных проектов.

В современных условиях практический опыт показывает, что в силу высокого содержания рисков и своего всеобъемлющего характера стратегическое планирование все более заметно уступает свое место специализированным правительственным программам.

**4. Программирование в принятии государственных решений**

Применение программного подхода было обусловлено потребностью в выборе такой формы управления, которая, с одной стороны, была бы способна соединить функции государства как субъекта социального управления и хозяйственного регулирования, а с другой — объединить (в рамках определенного времени) для достижения крупной общественной цели деятельность множественных государственных и общественных агентов (принадлежащих к различным территориям, отраслям или обладающих различными формами собственности). Другими словами, по своему содержанию программирование является крупномасштабным комплексом взаимоувязанных мероприятий межведомственного и межотраслевого типа.

Программирование, по мнению специалистов, чаще всего применяется для решения сложносоставных задач (которые обычно не решаются в рамках традиционного функционирования государственных институтов), что одновременно позволяет компенсировать ряд изъянов, присущих собственно рыночному регулированию (в частности, программы способны мобилизовывать ресурсы для достижения целей с большой продолжительностью инвестиционного цикла).

Так что программирование применяется для решения далеко не всех задач, стоящих перед государством. По мнению Г. Л. Купряшина, оправданность применения такого метода государственного управления связана со следующими причинами:

— с необходимостью кардинального изменения неблагоприятных пропорций, структуры и тенденций социально-экономического развития;

— с наличием комплексного характера проблемы, требующей межотраслевой и межрегиональной координации мероприятий;

— с отсутствием возможности достижения цели в рамках сложившегося характера взаимосвязей между структурами государственного управления;

— с необходимостью скоординированного использования финансовых и материальных ресурсов различной ведомственной принадлежности для достижения цели.

В отличие от планирования, которое делает упор на взаимосвязь различных параметров управленческих действий и изыскание конкретных мер решения задачи, программирование смещает центр тяжести на несколько иные их составляющие. В частности, оно предполагает акцент на достижение конкретных целей, обеспечение системной взаимосвязи всех участвующих в целедостижении звеньев, а также на перечень конкретных акций и финансово-бюджетное обеспечение.

К институтам, обеспечивающим разработку и реализацию программ, можно отнести:

— исполнительные, законодательные и консультативные органы, имеющие отношение к разработке и реализации программ;

— координационные структуры, обеспечивающие взаимодействие между участниками проекта;

— комитеты и советы по конкретным проблемам развития государства и общества;

— аналитические и планирующие структуры, занимающиеся непосредственной разработкой программ;

— органы контроля и оценки программ.

Особым статусом обладает и нормативно-правовая составляющая программирования, которая представляет собой комплекс нормативных документов (законов, указов, распоряжений и др.), легализующих деятельность занятых реализацией проекта управленческих структур и, по сути, создающих особые контрактные обязательства сторон при реализации проекта. В процессе принятия государственных решений действуют разнообразные контракты государства с бизнесом, социальными агентами и прочими акторами. Значение этой составляющей непременно усиливается при осуществлении новых программ, ориентированных на достижение прорывных для государства целей, предполагающих нестандартные действия управляющих.

Учитывая строго рассчитанную по времени протяженность действий, принципиальнейшим значением обладает обоснование и своевременное поступление финансов. Источниками последних могут быть инвестиционные и конверсионные кредиты, а также целевые кредиты банков под государственные гарантии; для осуществления программ могут создаваться специальные фонды. Финансовый компонент процесса разработки и реализации решений наглядно демонстрирует, что успех любой правительственной программы напрямую зависит как от получения соответствующих ее целям финансов,

Не менее принципиальным условием осуществления программ являются подготовка кадров (соответствующих по всем параметрам — профессиональным, территориальному размещению и др. — решению стоящих задач), а также непременный учет планирующими органами уровня сопротивляемости намеченным целям (со стороны оппозиции, недружественно настроенных групп бизнеса, агрессивных социальных слоев и др.). Особо подчеркнем значение последнего фактора, который может активизироваться на разных стадиях реализации правительственных программ. Такое сопротивление может носить характер пассивного или активного массового (группового) протеста, саботажа со стороны правительственных чиновников, обладать стихийным или намеренно спровоцированным оппозицией характером. Поэтому государство (за исключением особых случаев, влекущих пересмотр содержания программных целей) должно иметь ресурсы, позволяющие решать поставленную задачу, несмотря на сопротивление.

Многообразие задач, решаемых правительством в формате программирования, предопределяет их не менее широкую типологию.

К наиболее важным типам следует отнести программы:

— связанные с деятельностью либо одного, либо двух и более ведомств. В последнем случае главный упор в разработке и реализации программ делается на вопросы согласования интересов и соответствующую координацию действий;

— связанные с основной или обслуживающей деятельностью того или иного ведомства;

— связанные с контролирующей деятельностью государства в самой общей (например, там, где основными исполнителями являются различные корпоративные структуры) либо в жестко контролирующей форме (причем даже в том случае, если государственные структуры заняты там только частично);

— направленные на реализацию краткосрочных, среднесрочных и долгосрочных целей;

— где доминируют формы прямого (в виде государственного финансирования, размещения государственного заказа, квотирования, лицензирования, государственного предпринимательства) или косвенного регулирования (в форме налоговой, кредитно-денежной, таможенной, амортизационной политики) управленческих действий;

— направленные на внутренние или внешние цели;

— связанные с решением региональных или общефедеральных задач;

— обладающие отраслевым или общегосударственным значением.

По своему управленческому статусу программирование может выступать как средство реализации планов и как предпосылка их разработки, а также выходить за рамки всего процесса планирования. По содержанию оно является менее комплексной, чем планирование, управленческой процедурой.

В настоящее время программирование сочетает многосекторный анализ с методиками расчета глобального развития экономического сообщества в его региональном и всеобщем масштабах. И хотя программирование пока не стало обязательной формой действия общегосударственных систем управления (и разработки бюджета), воздействие этого элемента предъявляет особые требования к любым этапам и фазам принятия государственных решений и уже в известной мере трансформировало этот процесс.

Программирование непосредственно влияет и на трансформацию процедур разработки решений. Это опять-таки может касаться как взаимоотношений государства со своими партнерами (например, тем же бизнесом в рамках методики «контракта на систему» или «подрядчик — управляющий системой»), так и государственного управления в целом.

Программирование представляет собой системный элемент государственного планирования более высокого порядка. Управление здесь приближено к практике, объекту управления и одновременно ориентировано на достижение конкретных результатов.

Выделяют аналитические, стоимостные методы и методы, применяемые при оценке процесса и результатов программирования.

К аналитическим методам, используемым для построения программно-целевых действий, JI. Планкетт и Г. Хейл относят:

— системный метод;

— методы математического анализа (исследование операций и др.);

— метод исследования политики, делающий акцент не на системные подходы (исходящих из целостности объекта), а на оценку широчайшего круга обстоятельств и факторов, вовлеченных в реальную ситуацию;

— методы опережающего отражения, направленные на выявление причинно-следственных связей (предполагающих построение каузальных моделей очевидных связей и отношений), верификацию оценок гипотетических последствий решений, соблюдение последовательности операций и вычленение сути решаемой государством проблемы.