**Л. 4.Сущность и специфика процесса принятия государственных решений.**

 **1. Принятие государственных решений как функционально-поведенческий комплекс**

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

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

1) реализацию особых, связанных с его полномочиями мер;

2) поддержание и оперирование общеколлективными ценностями;

3) сохранение истории развития государства;

4) наличие организационных структур;

5) наличие властных структур.

Понятно, однако, что существуют и другие способы внутренней дифференциации государства, в том числе и связанные с целеполаганием, т.е. с особым измерением активности данного института. Такой подход тем более оправдан, что формат принятия решений связывает воедино активность не всех, а только определенных государственных структур, которые - независимо от своего формального статуса - обладают функциональной полезностью для выработки и достижения целей.

**Учитывая сложносоставной характер** принятия государственных решений, **этот процесс можно интерпретировать как функционально-**

**поведенческий комплекс, разноуровневые механизмы которого направлены на преобразование общественных интересов в определенные показатели деятельности органов государственной власти и управления, а публичные и латентные (скрытные) структуры допускают наличие ненормативно заданных форм выработки и реализации целей.**

**Функционал этого комплекса определяется его специфическими связями с политической системой, правящим режимом, системой государственного управления.** В конечном счете функционирование этого комплекса демонстрирует фактический уровень государственного управления развитием общества, обладание им относительно автономной логикой в рамках государства как общественного института.

Связывая воедино различные формы правовой, административной, политической, экономической и иных доступных властям средств и методов принятия решений, этот комплекс обладает гиперкомплексным и интегративным характером. С точки зрения своего строения он представляет собой симбиоз иерархических и сетевых структур, различных форм организации и самоорганизации, обусловливающих сочетание методов силового принуждения и мягкой власти (softpower).

**Сложное строение этого функционально-поведенческий комплекса показывает, что в его рамках используются как универсальные (общеуправленческие, менеджеральные), так и специфические (собственно госуправленческие) практики и механизмы. Это отражает тот факт, что при выборе и формулировке целей в принятии решений сочетаются рациональные подходы и критерии политической целесообразности, нередко обрушивающие разумные доводы при урегулировании конфликтов и понимании перспектив развития общества.** Так что в государстве часть действий по производству решений всегда рациональна, а часть является плодом компромиссов, основанных на договорных и политизированных позициях.

Внутреннее богатство подходов государства к различным проблемам отражает в действиях ЛПР наличие индивидуальной, групповой и общесоциальной логики**.** Тем самым кооперативный характер государственных решений может быть обусловлен и стратегиями крупных игроков, и представлениями о будущем лидеров, и самообязывающими (self-enforcing) обязательствами членов латентных коалиций и многими другими причинами.

Тем не менее при всех вариантах принятие государственных решений всегда задает меру и границы участия в решении вопросов специалистов и непрофессионалов. Это налагает известные пределы на полномочия гражданских структур. В результате механизмы принятия государственных решений распределяют выгоды и издержки системы управления на различные слои населения (например, «непопулярные решения» увеличивают издержки для правительства, а коррупционные решения — для граждан).

**Фактическая востребованность в применении различных технологий принятия решений, ведущих к результативному решению проблем, свидетельствует об открытости данного комплекса** (т.е. использовании государством тех средств и механизмов, которые требуются для практического решения проблем «здесь и сейчас» и реально применимы на тех или иных социальных площадках). Такая потребность в применении конкретных средств разработки и реализации целей варьируется в весьма широком диапазоне и может выражаться даже в незаконных формах деятельности властей. Это особенно важно подчеркнуть, поскольку в теории нередко встречаются поверхностные суждения, оценивающие деятельность государственных органов только в нормативном плане или же жестко связывающие принятие решений с обязательным функционированием всех ветвей власти (и характерных для них институтов), действием конституционных норм, легально-правовыми механизмами и т.д.

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

В то же время **открытость принятия государственных решений неразрывно сочетается с его закрытостью, т.е. потребностью в ограничении участвующих в целеполагании субъектов и используемых там технологий и механизмов.** Как мы уже видели, в основном это обусловлено неразрывной связью целеполагания с действиями элитарных коалиций и с латентными механизмами согласования их позиций и интересов. Однако здесь действуют и технологические причины, направленные на снижение трансакционных издержек управления. В конечном счете все эти причины могут препятствовать изменениям базовых механизмов целеполагания даже под влиянием мощных современных трендов. Поэтому, например, глобализация или развертывание информационного общества могут изменять характер позиционирования национального государства в целом, но при этом не затрагивать механизмов принятия решений.

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

В этом деловом пространстве пересекаются, создавая необычные комбинации целеполагания, как традиционные управленческие (менеджеральные, административные) механизмы, свойственные любой организации (корпорации), так и собственно государственные, специфические формы координации и контроля, прогнозирования и согласования позиций, импле-ментации и оценки реализованных целей. Наряду с этими параметрами данный комплекс отличается и определенными техническими составляющими, демонстрирующими зависимость принятий решений от наличия и состояния материальных, информационных и прочих аналогичных ресурсов.

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

Заинтересованность в участии в таких коалициях проявляют не только политические фигуры, менеджеры и руководители крупных частных корпораций, профсоюзов, профессиональных ассоциаций, устойчивых групп интересов, гражданских ассоциаций и т.д., но и сами чиновники, которые, как правило, редко соответствуют статусу нейтральных посредников при принятии решений, «проталкивая» при постановке государственных целей собственные интересы. Как справедливо отмечает О. Харкордин, госбюрократия «не служит каким-либо внешним интересам, а скорее имеет свои собственные очевидные интересы, такие как выживание, приспособление, рост и контроль над окружающей средой».

Сказанное выше означает, что **государство может предоставлять возможности для установления контроля над принятием решений не только легальным, имеющим на это соответствующие права институтам и силам, но и иным лицам и объединениям, способным помимо своих официальных полномочий реально контролировать процессы целеполагания, доминируя над другими субъектами.** Через механизмы принятия решений государство может быть взято под контроль («поглощено») любыми коалициями, контролирующими основные ресурсы правящего режима и представляющими интересы различных социальных сил (корпуса политиков, чиновничьего аппарата, бизнес-корпораций и даже международных структур).

Мировой и отечественный опыт дает массу примеров того, что заявленные как общественно полезные те или иные цели государственной политики на поверку оказываются выражением сугубо корпоративных и даже персональных интересов политиков и чиновников, реализуемых при помощи органов власти и управления.

**Государство способно утверждать жесткие требования к исполнению своих решений,** как бы застывая в своих формально-юридических формах**, а может и предельно расширять поле взаимодействия с обществом, устраняя должный административный контроль, снижая обязательность исполнения норм и правил** и т.д. Более того, в условиях кризиса государство, грозя соперникам насилием и принуждением, может вмиг оказаться в дисфункциональном состоянии, не способным ни к чему, кроме оглашения своих позиций. Такие формы обрушения, «мгновенной» (по историческим меркам) управленческой «смерти» структур принятия решений хорошо проиллюстрировали события в первой декаде нынешнего века в Ливане, Йемене и особенно в Киргизии, где власти чуть ли не в течение дня оставили свои позиции.

Итак, строго говоря, учитывая гиперкомплексный характер этого функционально-поведенческого комплекса, сложнейший характер поддержания в нем кооперативных связей (которые, однако, не всегда обладают и внутренне взаимосвязанным, а порой даже общественным характером), **принятие государственных решений следует аттестовать как форму сложно организованной анархии. При всех вариантах развития событий принятие государственных решений так или иначе интегрирует не только устойчивые и однородные, но и качественно разнородные связи субъектов, ориентированных на различные (формализованные, групповые, индивидуальные) цели и задачи.** Соединение даже качественно различных потоков происходит на основе институциональной структуры, прокламируемых властями норм и ценностей, культурных традиций и профессиональных стандартов госадминистрирования.

Сказанное означает,что усиление формализации целеполагания или его централизации зачастую не ведет ни к сохранению стабильности самой управляющей системы, ни к повышению управляемости внешними объектами. В то же время усиление роли ценностных и целевых ориентации, изнутри интегрирующих активность субъектов, участвующих в разработке и реализации решений, обладает более существенным потенциалом в деле оптимизации процесса принятия решений.

**В целом устойчивость взаимоотношений внутренних компонентов целеполагания отражается в ряде теоретических моделей.** Например, **Дж. ван Гиг предлагает такие теоретические схемы, раскрывающие связи государственных структур с объектами госрегулирования:**

**— модели компромиссов,** основанные на оценках (и соответствующих способах измерения удельного веса) тех или иных средств и целей госрегулирования;

**— одно- и многоцелевые, а также многомерные модели** принятия решений (раскрывающие этот процесс на основании зависимостей действий ЛПР от числа поставленных целей или критериев, используемых для оценки различных вариантов действий);

**— оптимизационные модели**, характеризующие системные основания действий ЛПР, направленных на достижение оптимальных результатов в различных (региональных, местных и др.) локали-тетах;

— **оценочные модели**, где центральную роль играют версии (альтернативы) и информация, объединяющиеся в сложносоставное решение;

— **познавательные модели,** нацеленные на проверку истинности принятых решений (в рамках используемой теории или методов рассуждений);

— **диагностические модели**, устанавливающие методы систематического поиска в случае нарушения нормальной работы системы управления.

**Устойчивые параметры принятия государственных решений могут описываться и в рамках более частных (операциональных) моделей:**

— **актуального управления,** подразумевающей использование ЛПР преимущественно новых, нестандартных программ деятельности;

— **аккумулятивного принятия решений**, предполагающей ориентацию ЛПР на стандартные приемы управленческой деятельности, традиции и стереотипы;

— **командно-административного** регулирования, акцентирующей внимание на силовых и принудительных мерах целенаправленной деятельности ЛПР;

— волевой некомпетентности, описывающей волюнтаристские и некомпетентные методы вмешательства государства в социальные процессы;

— научного управления, предполагающей широкое использование ЛПР математического аппарата для проектирования своих действий;

— с разомкнутой связью, характеризующей стиль управления без опоры на общественное мнение;

— с обратной связью, рассматривающей целеполагание, предполагающее включение общественности в разработку государственных решений, и др.

Эти и иные теоретические схемы и модели позволяют выделять разнообразные формы детерминации и взаимодействия различных групп управляющих и управляемых, описывать характерные методы расчета целей и использования ресурсов, выделять различные приоритеты госменеджеров (например, преимущественную ориентацию на нормативные или ситуативные регуляторы, на диагностику или решение проблемы, принудительные или согласительные процедуры и т.д.), отражать иные важные параметры процесса принятия.

В то же время **все эти теоретические модели и схемы по-своему интерпретируют решение государством тех или иных задач, которые**, собственно, и **задают конфигурацию структур и институтов, участвующих в целеполагании,** обусловливают ресурсные и иные

ограничения их действий. И хотя типология этих задач крайне велика, в самом широком плане **наиболее важными среди задач следует признать следующие** классы задач**:**

- адаптации (государства к внешней среде);

— регулирования (направленного на преобразование внешних и внутренних объектов);

— конструирования (новых общественных связей и отношений);

— имитации управленческой деятельности (демонстрирующей защиту корпоративных интересов госбюрократии).

В то же время в своем содержательном виде эти задачи дифференцируются иначе. Так, Г. Саймон и А. Ньюэлл (правда, формулируя эту типологию по отношению к более широкому кругу субъектов) выделили следующие **типы задач:**

**1) хорошо структурированные или количественно сформулированные (well structured)** задачи, в которых настолько хорошо видны существенные зависимости, что они могут быть выражены в количественных показателях. В этом случае органы управления располагают всей информацией, достаточной для идентификации проблемы, выбора оптимальной альтернативы, определения средств достижения целей и других параметров целеполагания;

2) **слабо структурированные или смешанные (ill-structured)** задачи, которые содержат как хорошо, так и плохо известные параметры ситуации. При этом неопределенные составляющие, как правило, доминируют, управляющий субъект обладает лишь частичной информацией, позволяющей определить вышеназванные параметры целедостижения, а следовательно, для их решения требуются дополнительные сведения;

3) **неструктурированные или качественно выраженные (instructured)** задачи, содержащие лишь информацию о некоторых параметрах ситуации, причем не всегда важных. Они отражают крайне неопределенную ситуацию, при которой доминируют малоизвестные факторы, и государственные структуры даже с помощью научных методов не в состоянии определить ни качество стоящей перед ними проблемы, ни характер последствий собственных действий, ни критерии успешной деятельности. Кроме того, подобные задачи характеризуются сочетанием весьма разнородных (плохо сочетаемых или вообще несочетаемых) составляющих.

Решаемые государством задачи можно типологизировать и иными способами. Однако важно видеть, что с течением времени все они могут **изменять свои статус** и **принадлежность** к тому или иному классу. Как правило, это происходит с неструктурированными проблемами, которые решаются эвристическими и интуитивными методами и **для** которых не характерна какая-либо логически упорядоченная процедура выработки решения, а оценка которых в основном зависит от личности управленца.

Практика решения упомянутых выше задач обусловливает и различные типы принятия государственных решений. Это говорит о том, что решение тех или иных задач в рамках данного функционально-поведенческого комплекса требует особого согласования усилий разных структур и институтов, координации их действий, изменения формата кооперативных отношений, сочетания динамичного и реактивного типа действий. Так, к примеру, в ряде случаев государство сосредоточивается на согласовании как предварительном условии дальнейшего движения к цели, а в других случаях исключает эту установку. Или же нередко стремление удержать стабильность предостерегает государство от поспешных инноваций и экспериментов.

**Учитывая все эти факторы, можно выделить различные типы государственных решений.**

**Так, с точки зрения использования рациональных методов в процессе постановки и достижения целей различают следующие типы решений:**

**интуитивные**, принимаемые на основании субъективного ощущения управляющих в правильности собственного выбора;

**прецедентные**, вырабатываемые на основе повторения алгоритма уже известных действии;

**научные**, основанные на применении специальных, чаще формализованных методик оценки и расчета действий.

**Исходя из оценки масштаба действий** выделяют решения:

**стратегические,** касающиеся наиболее важных и долговременных вопросов деятельности государства и общества;

**программные**, выражающие действия в связи с реализацией конкретного проекта или в силу текущего исполнения тех или иных функций;

**тактические** (оперативные), принимаемые в связи с динамикой развития конкретной ситуации.

Государственные решения существенно различаются и **в зависимости от уровня определенности управленческой ситуации**.

С этих позиций, как правило, выделяются решения, содержащие риски различного уровня, в частности:

**допустимые;**

**недопустимые;**

**средние;**

**умеренные незначительные.**

**По характеру принятия государственных решений последние дифференцируются на:**

**единоличные;**

**коллегиальные;**

**коллективные, разрабатываемые по распоряжению вышестоящих органов;**

**креативные, предполагающие инициативные формы постановки и реализации управленческих задач.**

**Следует также отметить наличие однотипных и инновационных задач,** предполагающих задействование различных механизмов и уровней

целеполагания. Можно назвать также **рутинные** решения и те, что основаны на морально-политическом выборе руководства, и т.д.

 **2. Этапизация как процедура рационализации принятия государственных решений**

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

Понятно, однако, что **возможность повышения эффективности принятия решений неразрывно связана с** обязательным **совершением ЛПР определенных** рациональных **действий** («узлов решений»), В таком случае внутренняя взаимосвязь этих акций и интеракций, их воспроизводство

при решении разного типа задач позволит говорить о наличии внутреннего **цикла** целеполагания.

Конечно, все эти рациональные действия, отражая стадиальный характер логики целеполагания, поэтапность принятия решений, весьма упрощают содержание этого процесса. Однако даже в самом общем виде эта последовательность шагов обрисовывает контуры необходимых действий и намечает направление повышения результативности принимаемых решений. Так что, даже понимая, что детализация связей и акций ЛПР только частично рационализирует это процесс, можно быть уверенным, что такие процедуры позволяют повысить управляемость процессом принятия решений.

И хотя в практике государственных субъектов такие шаги и мероприятия временами недостижимы, а в действиях управляющих всегда проявляются непоследовательность, отклонения от рациональных критериев целедостижения и прочие нормативные девиации («точки разрыва» решений), тем не менее знания о необходимых акциях и позволяют выстраивать эффективные конструкции целедостижения. Понятно, однако, что такие результаты зависят от возможностей того или иного государства и готовности правящего режима придерживаться универсальной логики целедостижения, взаимосвязанного осуществления определенных акций, разнесенных по различным этапам и фазам взаимодействия ЛПР со своими контрагентами.

Правда, некоторые ученые считают, что сам процесс принятия решений по природе своей носит малопрогнозируемый и отчасти даже турбулентный, но отнюдь не последовательный характер. Да и на практике было замечено, что отдельные фазы могут неоднократно повторяться в рамках решения одной и той же задачи (проекта). Представляется, однако, что такие позиции не учитывают того, что условное разделение процесса принятия решений на те или иные этапы и стадии является логико-нормативной конструкцией, отражающей потребность в воспроизводстве наиболее целесообразных, рациональных действий ЛПР. В этом смысле подобные умозрительные схемы могут применяться даже к самым хаотичным процессам.

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

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

**Во-первых,** сложное кооперативное **взаимодействие агентов и контрагентов государства будет сориентировано на фактическое производство решений** как управленческой продукции (т.е. направлено на исключение имитации деятельности госбюрократии по производству решений). Это тем более существенно, что, как мы уже видели, активность чиновников, демонстрация ими занятости и даже взаимодействие институтов власти могут означать не более чем имитацию своей служебной деятельности, которая в принципе не способна привести к принятию необходимых обществу решений. В этом смысле ориентация на совершение определенных, разнесенных по фазам действий является определенным основанием, позволяющим фиксировать функциональность и целевую направленность этих действий.

**Во-вторых, последовательное осуществление присущих каждому этапу действий ЛПР дает возможность сохранить формат целенаправленного воздействия госструктур на объект управления**. По крайней мере, в той части, которая зависит от усилий субъекта управления. Другими словами, этапизация, не исключая риски, управленческие ошибки и иные привнесенные обстоятельства, мешающие достижению результата, за счет последовательности рациональных действий способна продемонстрировать, при каких (зависящих от субъекта) условиях возможно трансформировать объект в соответствии с замыслами субъекта. В практическом плане это означает, что под эти условия и следует форматировать управленческую активность ЛПР, выстраивать ресурсную и информационную базы, подтягивать уровень компетентности кадров и т.д.

**В-третьих, выделение этапов целеполагания дает возможность корректировать кооперативное взаимодействие агентов и контрагентов государства, конструировать условия для достижения наиболее положительных результатов целеполагания**. Для государства это тем более важно, что во многих случаях сам процесс принятия решений (особенно в его публичной форме, в части поддержания взаимоотношений с обществом) является зачастую более важным результатом, чем разработка и реализация конкретных решений.

В то же время на практике наполнение логических схем этапа реальными действиями не исключает возможности возвращения ЛПР к более ранним стадиям активности или совмещения (параллельного осуществления) различных фаз взаимодействий (включая прерывание решений), что нарушает логическую последовательность этапизации процесса принятия решений. Такой характер действий не только создает «рваный», дискретный ритм протекания этого процесса, но и нередко демонстрирует рассогласование мнений при диагностике проблемы или неспровоцированные конфликты между служащими из разных государственных учреждений, а порой и полное обрушение контактов между различными институтами государства. Характерно, что многие западные специалисты значительно чаще фиксируют такие внутренние нарушения

цикла принятия решений скорее в рамках государственных учреждений, чем частных корпораций.

В науке этапизация целеполагания является весьма распространенным аналитическим приемом, подчас используемым даже для концептуализации принятия государственных решений. Как уже упоминалось, существует целое направление в разработке специализированных теорий принятия решений. Причем как конкретный аналитический прием выделение этапов и стадий используется даже в противоположных по смыслу альтернативных теориях (в этой связи можно вспомнить теорию Дж. Кингдона, у которого, как мы помним, четко выделяются стадии до совмещения «потоков» и стадия «открытия окна возможностей»).

**Существует множество способов построения этапов определения целей. Основанием является наличие его универсальных параметров, в совокупности составляющих** «**жизненный цикл решения**», отражающий связь рациональных действий у любых типов общественных агентов — от индивида до международных ассоциаций. **В сокращенном виде эта вневременная цепочка действий, включает в себя стадии первоначальной оценки проблемы, разработки решения, расчета альтернатив будущих действий, реализации решений, оценки полученных результатов.** В то же время **развернутые версии самоосуществления этого цикла отражают** предметно направленный **характер активности ЛПР.**

**Речь в данном случае идет о различных гранях целедостижения, представляющего собой и политико-административное взаимодействие, и юридически опосредованные отношения, и форму культурных коммуникаций, и особый уровень психологических контактов, и форму языкового общения, и т.д. В рамках таких измерений деятельности государства и выделяется набор более конкретных действий, минимально необходимых и достаточных для производства того или иного решения. Таким образом, от этапа к этапу могут меняться и набор осуществляемых акций, и даже тип активности, но в итоге непременно создающие взаимосвязанный и (относительно) последовательный характер решения необходимых задач от разработки цели до ее реализации. Поэтому в рамках каждого такого направления деятельности ЛПР применяются разные критерии этапизации.** Так, юристы обращают первостепенное внимание на способы легализации и соответствующего оформления решений, психологи — на трансформацию внутренних состояний субъектов, участвующих в целеполагании, и т.д.

Наряду с этой теорией другие схемы психологической этапизации связывают действия ЛПР с возникновением у него стрессов, возникающих от понимания необходимости принятия решений, особенно непопулярных; с переживаниями по поводу использования своего профессионального времени в связи с искушением властью и достижением успеха; с динамикой предпочтений (во время акта выбора альтернатив); привязанностью к объекту решений и партнерам; с внутренним «вынашиванием» проблемы и

ролью инсайта (озарения); с возникновением эмоционально-чувственных состояний и аберраций (энтузиазма, радости, облегчения и др.), влияющих на ЛПР при анализе и выработке решений, и т.д. Ряд ученых, в частности Ю. Козелецкий, говорит о наличии фазы предрешения, демонстрирующей роль мыслительных операций и внутренней подготовки ЛПР к выполнению своих функций.

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

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

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

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

Существуют и **комбинированные критерии этапизации процесса принятия решений**. Например, учитывая, что **при выработке и реализации целей так или иначе задействованы технические средства** (экспертные системы, компьютерные сети, которые увеличивают интеллектуальные возможности человека при расчете решений**), весь процесс целеполагания можно дифференцировать в зависимости от доминирования в этом взаимодействии либо человеческих, либо технических компонентов**. Например, при сборе первичной информации с максимальным использованием кибернетических средств выделяют так называемый машинно-человеческий этап. А там, где отбор альтернатив или формулировка целей выдвигает вперед человека, говорят о человеко-машинной стадии и т.д.

Однако **самый распространенный критерий этапизации процесса принятия государственных решений — это последовательность действий, предполагающая выделение минимально необходимых и достаточных для производства решений акций.** Именно применение этого критерия порождает большинство теоретических моделей. Так, на его основе Р. Денхардт выделяет в качестве этапов разработку политических программ, их применение, а также оценку успешности действий или неудач. Р. Роуз говорит о публичном признании необходимости решений, размещении проблем в политической повестке дня, определении ресурсов и ограничений, акте принятия решений, реализации решений, оценке результатов решений, поддержании обратной связи. Л. Планкетт и Г. Хейлл в качестве этапов рассматривают: выявление проблемы, постановку проблемы, поиск решения проблемы, принятие решений, выполнение решений, оценку полученного результата, а Д. Палумбо и С. Муди выделяют определение проблемы, поиск информации, выбор цели и оценку последствий.

Очень популярна в научном мире пятифазовая модель политико-управленческого цикла Дж. Андерсона и У. Дана, которая включает в себя: 1) построение политической повестки дня; 2) формулировку проектов государственного решения; 3) утверждение публичного решения; 4) реализацию государственного решения; 5) оценку результатов осуществления публичного решения. Наряду с этой моделью К. Паттон и Д. Савицки предложили иные этапы: 1) обнаружения, определения и детализации проблемы; 2) выявления критериев оценки альтернатив; 3) разработки альтернативных вариантов решения задачи; 4) оценки альтернатив; 5) выбора наилучшей альтернативы; 6) оценки последствий принятого решения. Известные специалисты Д. Веймер и А. Вайнинг предлагают несколько иной подход, выделяя такие стадии: 1) понимание проблемы; 2) выбор и объяснение целей; 3) выбор метода решения проблемы; 4) выбор критериев оценки альтернатив; 5) определение альтернативных вариантов решения проблемы; 6) оценка решения, включающая и оценку последствий; 7) выработка рекомендаций.

Существуют в науке и теоретические установки, которые ставят формулировку проблемы перед сбором информации для ее решения (М. В. Осипов). Как правило, такие позиции занимают ученые, полагающие, что отношение к проблеме и ее предварительное решение уже заложено в базовых установках ЛПР, которые заранее форматируют весь процесс целеполагания. Как можно видеть, такой подход во многом оправдывает произвол руководителя и принижает значение формальных процедур, лежащих в основании кооперативных взаимодействий.

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