

МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
Федеральное государственное автономное образовательное
учреждение высшего образования «Национальный исследовательский
Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского»

Н.С. Соменкова
А.В. Купцов

Принятие и исполнение государственных решений

Учебно-методическое пособие

Рекомендовано
учебно-методической комиссией
Павловского филиала ННГУ
для студентов, обучающихся по направлению подготовки
«38.03.04. Государственное и муниципальное управление»

Павлово
2020

УДК 334.025
ББК 65.050
С-61

С-61 Соменкова Н.С., Купцов А.В. ПРИНЯТИЕ И ИСПОЛНЕНИЕ
ГОСУДАРСТВЕННЫХ РЕШЕНИЙ: Учебно-методическое пособие. - Нижний
Новгород: ННГУ им. Н.И. Лобачевского, 2020. – 42 с.

Рецензент: к.э.н., доцент **Удалов А.С.**

В учебно-методическом пособии рассмотрены понятие и виды государственных решений, этапы принятия и механизмы разработки государственных решений, организация и контроль исполнения решений, а также оценка их эффективности. В пособии большое внимание уделено принятию государственных решений в условиях неопределенности и риска, разработке методов снижения рисков.

Содержит контрольные вопросы, практические и тестовые задания.

Пособие предназначено для студентов Павловского филиала ННГУ им. Н.И. Лобачевского, обучающихся по направлению подготовки «38.03.04. Государственное и муниципальное управление» для занятий по дисциплине «Принятие и исполнение государственных решений».

Ответственный за выпуск:
председатель учебно-методической комиссии
Павловского филиала ННГУ
к.э.н., доцент **Н.А. Ягунова**

УДК 334.025
ББК 65.050

© Нижегородский государственный
университет им. Н.И. Лобачевского, 2020

СОДЕРЖАНИЕ

Введение	4
Тема 1. Понятие и виды государственных решений	6
Тема 2. Субъекты, уполномоченные принимать государственные решения	9
Тема 3. Этапы принятия государственных решений	13
Тема 4. Механизмы разработки и принятия государственных решений	17
Тема 5. Принятие государственных решений в условиях неопределенности и риска	23
Тема 6. Организация и контроль исполнения государственных решений	28
Тема 7. Оценка эффективности государственных решений	33
Вопросы для итогового контроля	38
Список литературы	40

ВВЕДЕНИЕ

Учебно-методическое пособие «Принятие и исполнение государственных решений» предназначено для студентов Павловского филиала ННГУ им. Н.И. Лобачевского, обучающихся по направлению подготовки «38.03.04. Государственное и муниципальное управление».

Целями освоения дисциплины являются формирование компетенций по разработке и исполнению государственных решений.

Процесс изучения дисциплины «Принятие и исполнение государственных решений» направлен на формирование следующих компетенций: ОПК-2, ПК-1, ПК-25, ПК-27.

ОПК-2 - способность находить организационно-управленческие решения, оценивать результаты и последствия принятого управленческого решения и готовность нести за них ответственность с позиций социальной значимости принимаемых решений.

В результате освоения дисциплины обучающийся должен:

- знать сущность и виды государственных решений;
- уметь оценивать результаты и последствия принятого государственного решения и готовность нести за него ответственность с позиций социальной значимости принимаемых решений;
- владеть процедурами подготовки государственных решений.

ПК-1 - умение определять приоритеты профессиональной деятельности, разрабатывать и эффективно исполнять управленческие решения, в том числе в условиях неопределенности и рисков, применять адекватные инструменты и технологии регулирующего воздействия при реализации управленческого решения.

В результате освоения дисциплины обучающийся должен:

- знать специфику принятия решений в органах государственной власти;

- уметь определять приоритеты профессиональной деятельности, разрабатывать и эффективно исполнять государственные решения;
- владеть инструментами и технологиями регулирующего воздействия при реализации государственного решения.

ПК-25 - умение организовывать контроль исполнения, проводить оценку качества управленческих решений и осуществление административных процессов.

В результате освоения дисциплины обучающийся должен:

- знать процесс исполнения государственных решений;
- уметь организовывать контроль исполнения, оценивать эффективность государственных решений;
- владеть методиками определения качества государственных решений.

ПК-27 - способность участвовать в разработке и реализации проектов в области государственного и муниципального управления.

В результате освоения дисциплины обучающийся должен:

- знать особенности принятия решений органами государственной власти;
- уметь разрабатывать и реализовывать проекты в области государственного управления;
- владеть процедурами принятия решений органами государственной власти.

ТЕМА 1. ПОНЯТИЕ И ВИДЫ ГОСУДАРСТВЕННЫХ РЕШЕНИЙ

В государственном управлении принятие решений осуществляется государственными служащими различных уровней и носит достаточно формализованный характер, так как решение касается не одной личности, а общества или отрасли в целом. Как правило, решения должны приниматься там, где возникает проблемная ситуация; для этого государственных служащих соответствующего уровня необходимо наделить полномочиями и возложить на них ответственность за состояние дел на управляемом объекте.

Государственное решение - это выбор и обоснование определенного проекта действий государственных органов, направленных на достижение общественных целей.

Характерные свойства государственных решений:

1. Решения, принятые государственными органами власти характеризуют юридическую значимость предписанных ими действий. Установленные в них меры обычно обязательны для исполнения. Государственное решение как властный акт, как правило, обязывает, предписывает, запрещает, уполномочивает, прекращает, разрешает, поощряет, наказывает.
2. Для государственных решений характерно несколько целей, связанных между собой.
3. Наличие системы правил, определяющей порядок их разработки, обсуждения, принятия, вступления в силу, внесения изменений и отмены.
4. Государственное решение предполагает взаимодействие со всеми заинтересованными лицами. Процесс принятия решений носит адресный характер.

Существует большое количество классификаций государственных решений.

1. По субъектам управления: общенародные (выборы, референдум); федеральные, региональные (субъектов федерации), местные; законодательной власти, исполнительной власти, судебной власти; единоличные, коллегиальные.

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

3. По масштабу действия: общегосударственные; локальные (в пределах административно-территориальной единицы); внутриведомственные; межведомственные.

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

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

6. По формам правовых актов:

- законы (конституционные, кодексы, федеральные, субъектов РФ);
- указы (президентские, высших должностных лиц субъектов РФ);
- постановления (правительства, суда, прокуратуры);
- распоряжения (президента, правительства, руководителей законодательных и исполнительных органов власти);
- приказы (руководителей госорганов и их структурных подразделений; военные);
- приговоры (суда);
- санкции (следственных, прокурорских органов);
- указания, предписания, инструкции и т.д.;
- программы, декларации, положения, уставы;
- межгосударственные договоры и соглашения.

7. По содержанию: политические, административные, экономические, организационные, технологические и др.

8. По значимости для исполнения: обязательные, рекомендательные.

9. По характеру воздействия: стимулирующие, протекционистские, мотивационные, ограничительные, запретительные и др.

10. По степени публичности (открытости): общего пользования, служебного пользования, секретные, совершенно секретные.

Контрольные вопросы и задания

Контрольные вопросы:

1. Дайте определение термина «государственное решение».
2. Перечислите характерные свойства государственных решений.
3. Каковы характеристики государственного решения?
4. Охарактеризуйте существующие классификации государственных решений. Приведите примеры.
5. Какие решения различаются по формам правовых актов?

Тестовые задания:

1. На какие виды подразделяются государственные решения по значимости?

- а) Обязательные и рекомендательные
- б) Устными и письменными
- в) Запретительные и ограничительные
- г) Экономические и административные

2. На какие виды подразделяются государственные решения по содержанию?

- а) Экономические и административные
- б) Обязательные и рекомендательные
- в) Устными и письменными
- г) Запретительные и ограничительные

3. На какие виды подразделяются государственные решения по субъектам принятия?

- а) Экономические и административные
- б) Обязательные и рекомендательные
- в) Законодательные, исполнительные, судебные
- г) Запретительные и ограничительные

4. На какие виды подразделяются государственные решения по характеру воздействия?

- а) Экономические и административные
- б) Обязательные и рекомендательные
- в) Запретительные и ограничительные
- г) Устными и письменными

5. Что означает термин «классификация решений»?

- а) Ранжирование решений
- б) Группировка решений по каким-либо признакам
- в) Оценка качества решений
- г) Структуризация решений

ТЕМА 2. СУБЪЕКТЫ, УПОЛНОМОЧЕННЫЕ ПРИНИМАТЬ ГОСУДАРСТВЕННЫЕ РЕШЕНИЯ

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

Субъекты принятия политических решений могут быть персональные и коллективные.

Персональные субъекты – это лица, избранные на государственные должности. К ним относятся:

- Президент Российской Федерации;
- члены Совета Федерации;
- депутаты Государственной Думы;
- высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации;
- депутаты регионального законодательного собрания.

К коллективным субъектам относятся государственные органы, имеющие право законодательной (нормативно-регулирующей) инициативы. Согласно

статье 104 Конституции РФ, коллективными субъектами законодательной инициативы на федеральном уровне являются:

- Совет Федерации;
- Правительство Российской Федерации;
- Законодательные (представительные) органы субъектов РФ;
- Конституционный Суд РФ по вопросам своего ведения;
- Верховный Суд РФ по вопросам своего ведения.

К субъектам принятия и исполнения решений на региональном уровне государственного управления относятся:

- законодательный орган государственной власти субъекта (принимает решения в форме законов и постановлений);
- высшее должностное лицо субъекта РФ (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) - издает указы и постановления;
- высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ (издает постановления, распоряжения).

Таким образом, субъекты управления обладают рядом общих признаков:

- любой субъект управления обеспечивает выражение интересов определенной социальной общности;
- каждому субъекту присущи определенные функции, отражающие общесистемное разделение труда по их выполнению;
- субъекты управления системно организованы и им присущи черты системы, общие функции, цели, единство принципов их образования и деятельности, структурное единство и др.;
- каждый субъект управления приобретает общесистемные качества, находясь в рамках системы управления и взаимодействуя с соответствующим объектом, другими субъектами своей системы, с субъектами других систем.

Контрольные вопросы и задания

Контрольные вопросы:

1. Каковы виды государственных решений, принимаемых Президентом России.
2. Каковы виды государственных решений принимаемых Правительством России?
3. Охарактеризуйте полномочия законодательных органов власти в сфере принятия государственных решений и контроля за их исполнением.
4. Охарактеризуйте полномочия судебных органов в сфере принятия государственных решений и контроля за их исполнением.

Практические задания:

Задание 1. Проанализируйте основные характеристики государственного решения, принятого в Российской Федерации на конкретном примере (нужно выбрать конкретный федеральный закон, Указ Президента РФ, Постановление Правительства РФ и т.д.).

При анализе данного решения необходимо ответить на следующие вопросы:

1. Цель, которую преследует данное управленческое решение.
2. Задача, которую оно решает (или не решает).
3. Обоснованность данного решения.
4. Побудительные мотивы лиц принимавших данное решение.
5. Результативность данного решения.

Задание 2. Опишите процесс принятия закона Нижегородской области «Об областном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов», указав и охарактеризовав все стадии законодательного процесса.

Укажите проблемы, которые возникают (или могут возникнуть) на каждой стадии законодательного процесса.

Тестовые задания:

1. В какой срок принятые Государственной Думой федеральные законы передаются на рассмотрение Совета Федерации?

- а) В течение 14 дней
- б) В течение 3 дней
- в) В течение 10 дней
- г) В течение 5 дней

2. Какие из перечисленных государственных решений принимает Совет Федерации?

- а) Закон и постановление
- б) Распоряжение и определение
- в) Постановление и распоряжение
- г) Распоряжение и протокол

3. Какие из перечисленных государственных решений принимает Правительство РФ?

- а) Постановление и протокол
- б) Распоряжение и протокол
- в) Постановление и определение
- г) Постановление и распоряжение

4. Какие из перечисленных государственных решений принимает Президент РФ?

- а) Федеральный закон и постановление
- б) Указ и распоряжение
- в) Постановление и распоряжение
- г) Приказ и распоряжение

5. Какие из перечисленных государственных решений принимает Государственная Дума?

- а) Постановление
- б) Распоряжение
- в) Указ
- г) Приказ

ТЕМА 3. ЭТАПЫ ПРИНЯТИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ РЕШЕНИЙ

Подготовительный этап принятия государственных решений представляет собой определение действий, формирующих цель, направленных на выработку решений. Данный этап начинается с выявления проблем, касающихся полномочий государства и включает в себя определение повестки дня, действия по инициации решений и формулировкой конкретной проблемы.

Центральное место на подготовительном этапе занимает определение повестки дня, т.е. выявление перечня первоочередных вопросов, подлежащих решению. На этой стадии, выделяют следующие фазы:

- выделение проблем с учетом различных альтернатив их решения и предварительной оценки последствий возможных решений;
- классификацию проблем в целях обнаружения имеющихся прецедентов урегулирования аналогичных конфликтов и процессов;
- определение реального значения проблемы для государства и общества, а следовательно, выстраивание приоритетности их будущего решения (в основу такой селекции могут быть положены либо стратегические, либо тактические, либо
- конъюнктурные критерии, которыми обычно руководствуются власти);
- определение специфических параметров проблемы, определяющих особое место и роль в развитии отрасли, территории, государства и общества;
- выделение приоритетной проблемы от сопутствующих ей косвенных характеристик, показателей вторичного и третичного порядка.

При **выработке целей** в государстве можно выделить две модели его действий на данном этапе.

Модель управления по целям – отражает жесткое регулирование и организацию совместных действий государственных органов, где поставленные перед ними задачи определяют все основные формы их взаимодействия, фикси-

руя начальные, окончательные, и промежуточные стадии деятельности ответственных лиц и организаций.

В данном случае процесс выработки государственных решений предполагает постановку конкретных, согласованных по времени и месту, а главное – по конкретному содержанию планируемых заданий.

Модель нецелевого планирования – создает более свободное пространство для государственных структур, которые вырабатывают общую программу действий, не будучи связанными жесткими требованиями относительно достижения тех или иных конкретных результатов.

Выработка альтернатив – это сложный процесс включающий в себя множество вариантов решений, который предусматривает не только применение аналитических процедур, но и оценку политических (качественных) подходов руководства.

Этап реализации целей. В целом сложность и многогранность процесса реализации целей обуславливает наличие двух внутренних стадий этого процесса.

Первая стадия может быть обозначена как *непосредственная подготовка реализации решений*. Она предусматривает дополнительный анализ ситуации для оптимизации реализации решений; уточнение и согласование исходных позиций административных структур, принимающих участие в воплощении целей; концентрацию и точечное распределение ресурсов в местах реализации целей; доведение решений до конкретных исполнителей и т.д.

Вторая стадия предусматривает действия по *реализации* решений и *оперативному управлению* этим процессом в конкретной социально-политической среде. В данном случае действия политико-управленческих органов государства концентрируются на повышении мотивации конкретных исполнителей, осуществлении упреждающего контроля за начавшимся исполнением решений, оценке реакции объекта управления на начавшиеся действия, а также других аналогичных задачах.

Завершающий этап принятия решений. Потребность в выделении этого этапа вызвана следующими причинами:

- необходимостью определения результативности и эффективности конкретного проекта, оценки (переоценки) изначально предложенных подходов и принципов решения исходной задачи, извлечения уроков и их учета при построении планов на будущее;
- необходимостью выявления и воспрепятствования распространению негативных управленческих практик, проявившихся при решении конкретных проблем;
- необходимостью выявления и популяризации положительных управленческих практик, проявившихся при решении конкретных вопросов;
- потребностью в оценке характера управленческой деятельности работников госаппарата, участвующих в решении данного круга проблем.

Контрольные вопросы и задания

Контрольные вопросы:

1. Охарактеризуйте стадии этапа принятия государственных решений.
2. Охарактеризуйте подготовительный этап принятия государственных решений.
3. В чем заключается сущность и содержание этапа реализации целей?

Тестовые задания:

1. Укажите действия, выполняемые на стадии оценки результатов решения.

- а) Мотивация исполнителей решения
- б) Сравнение фактических сроков реализации решения с запланированными
- в) Определение фактического объема израсходованных ресурсов
- г) Определение показателей для сравнения альтернативных вариантов

2. Укажите управленческие действия, выполненные на стадии анализа ситуации.

- а) Сравнение фактических параметров организации с плановыми

- б) Формулировка проблемы
- в) Сбор информации
- г) Сопоставление вариантов решения

3. Укажите управленческие действия, выполняемые на стадии идентификации проблемы.

- а) Количественная характеристика резкого ухудшения динамики показателей
- б) Определение состава исполнителей решения
- в) Определение сроков выполнения решения
- г) Выявление несоответствия между желаемым и фактическим состоянием организации

4. Укажите действия, выполняемые на стадии управления реализацией решения.

- а) Распределение ресурсов по срокам выполнения решения
- б) Распределение обязанностей между исполнителями
- в) Сравнение фактических результатов решения с запланированными
- г) Сбор информации

5. Укажите элементы технологии принятия решений.

- а) Последовательность стадий разработки
- б) Стили управления
- в) Методы разработки
- г) Психологические феномены

ТЕМА 4. МЕХАНИЗМЫ РАЗРАБОТКИ И ПРИНЯТИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ РЕШЕНИЙ

В настоящее время существуют различные видения этапов принятия государственного решения. Исследователи Д. Савицки и К. Паттон предложили следующие:

- 1) обнаружение, определение и детализация проблемы;
- 2) выявление критериев оценки альтернатив;
- 3) разработка альтернативных вариантов решения задачи;
- 4) оценка альтернатив;
- 5) выбор наилучшей альтернативы;
- 6) оценка последствий принятого решения.

Прогнозирование как технологический механизм принятия государственных решений

Прогнозирование 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.

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

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;
- вторая стадия, включает в себя разработку первичной прогностической модели, позволяющей получить максимум данных об объекте прогнозирования;

- 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;
- 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.

Процесс планирования при разработке государственных управленческих 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.

Основные инструменты планирования:

1. SWOT-анализ

S: Strengths - сильные стороны

W: Weaknesses - слабые стороны

O: Opportunities - возможности

T: Threats - угрозы

SWOT-анализ позволяет выявлять новые возможности развития; определять любые факторы или угрозы, которые могут негативно повлиять на эффективность деятельности.

2. PESTLE-анализ предназначен для определения факторов макросреды и последующей проработки успешной стратегии развития.

Каждой категории этих аспектов соответствует буква из аббревиатуры PESTLE:

P - политические

E - экономические

S - социальные

T - технологические

L - правовые

E - экологические

3. Диаграмма (график) Ганта – это эффективный инструмент планирования.

Общий вид диаграммы Ганта – это обычный график, состоящий из горизонтальных полос, которые ориентированы между двумя осями: вертикальная представляет собой список задач; горизонтальная – временные даты. На графике можно увидеть момент начала и окончания работы, ее общую продолжительность.

Преимущества диаграммы Ганта:

- Визуализация обеспечивает четкое понимание того, в какой стадии находится проект, сколько времени осталось на выполнение задач, где расположены критические точки. Графики позволяют оптимизировать процесс планирования и распределения задач между сотрудниками.
- Составление диаграмм не требует специальных.
- Gantt Chart обеспечивает контроль любых проектов в одном пространстве, что очень удобно для отдельных менеджеров и команды в целом.

4. Сетевой график - это ориентированный граф без контуров. В сетевом графике главными элементами являются работа и событие. На сетевых графиках события обозначаются кружками, а работы - стрелками.

Работа - это активный процесс, протяженный во времени, требующий затрат ресурсов, либо пассивный (ожидание), приводящий к достижению намеченного результата.

Фиктивная работа - это связь между результатами работ (событиями), не требующая затрат времени и ресурсов.

Событие - это результат (промежуточный или конечный) выполнения одной или нескольких следующих друг за другом работ.

Путь - это любая непрерывная последовательность (цепь) работ и событий.

Сетевой график выражает соотношения порядка, существующие в множестве операций, он соединяет операции в том порядке, как они выполняются.

Критический путь - это путь, не имеющий резервов и включающий самые напряженные работы комплекса. Работы, расположенные на критическом пути, называются критическими. Критический путь позволяет рассчитать время, за которое будут выполнены все работы проекта, моделируемого с помощью сетевого графика. Если время выполнения какой-либо работы, лежащей на критическом пути, изменится, то окончательное время выполнения работ также изменится, при этом критический путь может перестать быть таковым, а критическим станет другой путь, ранее им не являвшийся.

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 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. Исключением остаются лишь те социальные площадки, где правительство пытается уточнить (изменить) свои общенациональные позиции и приоритеты. В то же время правительственные программы в силу своей оперативности, гибкости, возможности изменения направленности действий и использования государственных ресурсов становятся все более эффективным инструментом государственного управления и реализации решений.

Контрольные вопросы и задания

Контрольные вопросы:

1. Опишите алгоритм прогнозирования принятия государственного решения.
2. Охарактеризуйте процесс планирования при разработке государственных управленческих решений.
3. Укажите основные инструменты планирования.

Практические задания:

Задание 1. Проанализируйте стратегию социально-экономического развития Нижегородской области. План анализа:

1. Общее состояние социально-экономической системы региона.

2. Сценарии развития.
3. Целевые установки.
4. Приоритетные направления экономической политики.
5. Приоритетные направления социальной политики.
6. Оценка реалистичности: по ресурсам, срокам, используемым методам, согласованность применяемых инструментов регулирования социально-экономического развития.

Задание 2. Разработайте цели и задачи для государственной программы «Развитие туризма в Нижегородской области». Цели и задачи должны удовлетворять принципам «SMART»: быть конкретными (Specific), измеримыми (Measurable), достижимыми (Attainable), релевантными (Relevant), согласованными во времени (Time-bounded). Цель и задачи рекомендуется формулировать с количественными критериями.

ТЕМА 5. ПРИНЯТИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ РЕШЕНИЙ В УСЛОВИЯХ НЕОПРЕДЕЛЕННОСТИ И РИСКА

Поскольку риски присутствуют на всех этапах принятия государственных решений - от диагностики проблемы до подведения итогов реализации целей, для государства играет принципиальную роль понимание природы риска.

Выделим три наиболее авторитетных подхода к определению риска:

- 1) классический;
- 2) неклассический;
- 3) модернистский.

Так, **классический подход** (Дж. Милль) определяет риск как вероятность понесения субъектом потерь в зависимости от выбранной им стратегии действий и влияния внешних и внутренних факторов. Как можно заметить, в таком подходе наряду с негативным восприятием риска присутствует и положительный.

Неклассический подход (А. Маршалл, А. Пичу) рассматривает риск как показатель отклонения субъекта от поставленных им целей. Риск выступает маркером несовпадения количественных и качественных параметров планируемой и реально осуществленной деятельности.

Модернистский подход (У. Бек, Э. Гидденс), трактует риск как следствие воспроизводства современных связей и отношений, подверженных неким характерным для сегодняшнего времени трансформациям.

К наиболее заметным, влияющим на принятие государственных решений рискам стоит отнести следующие:

Процессуальные риски, которые в основном возникают в процессе диагностики проблем, реализации целей, при наборе людских ресурсов, определении методов работы с информацией и при других управленческих действиях. В свою очередь они могут быть подразделены на риски оценки, сбора материалов о проблеме, имплементации целей и др. К ним также можно отнести риски,

возникающие при взаимодействии госорганов с партнерами, контрагентами, посредниками и др.

Мягкие риски, характеризующие собой либо вялотекущие конфликты, не создающие существенных и острых угроз, либо продуцирующие угрозы и опасности низкой интенсивности. Например, к ним можно отнести нерегулируемую миграцию, которая может длиться годами, не приводя к негативным результатам для государства, но создавая для этого предпосылки, которые могут стать критическими в дальнейшем.

Жесткие риски, возникающие в базовых для государства сферах (например, информационной или военной безопасности, экономике) и чреватые самыми серьезными негативными и даже системными последствиями. К ним можно отнести угрозу дефолта, приближение войск противника к границам государства и др.

У государства существуют следующие возможности снижения уровня государственных рисков и связанного с ними ущерба:

- подготовка кадров, способных использовать управленческие технологии, минимизирующие риски;
- страхование рисков;
- предварительное увеличение достоверной информации о возможных рисках и гипотетическое предвосхищение их возможных последствий;
- уклонение от рисков;
- контроль за рисками;
- применение моделей и механизмов управления гипотетическими угрозами;
- осуществление антикризисных стратегий.

Решающими инструментами минимизации влияния венчурных (рисковых) факторов на управление государством и принимаемые им решения являются **контроль и управление** рисками. При этом различные формы контроля включены в различные модели управления рисками (проведение мониторинга; осуществление аналитических мероприятий по гипотетическому предвидению

рисков; предварительное страхование рисков; материальную и психологическую подготовку ЛПР к рискам, а также некоторые иные акции).

Управление рисками представляет собой перечень специальных аналитических и прикладных мероприятий, которые направлены на уклонение от рисков, их предупреждение, страхование, а также выработку стратегий, позволяющих сохранить приоритеты и поставленные государством цели, минимизировать возможный ущерб от принятых решений.

В процессе формирования и реализации государственных решений, управление рисками призвано сохранить единые принципы и приоритеты целеполагания, учитывая при этом законодательные ограничения и ранее взятые государством обязательства, оптимизировать тактические, финансовые, информационные и прочие возможности конкретных институтов государственного управления для минимизации ущерба в различных зонах ответственности властей.

Несмотря на наличие различных стратегий контроля и управления рисками, по сути все они могут быть отнесены к одному из четырех универсальных способов воздействия государства на венчурные факторы. К таким группам методов относятся **политические, аналитические, социальные и финансовые** инструменты.

Так, **политические методы**, снижают уровень страновых рисков. К ним можно отнести действия властей по совершенствованию форм публичной политики и усилению прозрачности проводимого курса, снижению конфликтности в системе государственного управления, интенсификации обратных связей власти и общества, усилению взаимосвязи краткосрочных и долгосрочных проектов, установлению правильной меры открытости и закрытости отечественной экономики, повышению учета коллективных мнений при принятии решений и др. Эти методы, ведут к повышению уровня защищенности государства и общества, усилению безопасности правящего режима и системы госрегулирования.

Аналитические методы направлены на совершенствование теоретических и прикладных моделей возможного развития событий. Эта информация позволяет управляющим уточнять состояние экономических, административных и иных систем на предмет их подверженности рискам, более точно определять последствия взаимодействия различных типов рисков, разрабатывать большее количество альтернатив, уточнять цели и подцели государственных органов.

Таким образом, применение специальных моделей, а также конкретных процедур по управлению рисками и контролю за ними позволяет уточнить область проявления и совокупность факторов риска, их характер и содержание угроз, оценить вероятность возможных негативных последствий, определить средства защиты и уменьшения потерь от различных опасностей, а в конечном счете разработать оптимальный вариант управленческих действий.

Благодаря такому комплексному подходу органы государственного управления могут придерживаться различных управленческих стратегий — от владения ситуацией риска и предотвращения (сведения к минимуму) ущерба до действий, направленных лишь на финансирование, или возмещение затрат по убыткам, или «раздробление» рисков и их перенос на других контрагентов, или, напротив, взятие рисков на себя.

Контрольные вопросы и задания

Контрольные вопросы:

1. Дайте определение понятию неопределенности и управленческого риска.
2. Перечислите составляющие и источники рисков в управлении.
3. Перечислите составляющие и условия неопределенности.
4. Каковы методы принятия управленческих решений в условиях неопределенности?

Тестовые задания:

1. Укажите возможные способы преодоления неопределенности.
а) Повышение достоверности информации

- б) Увеличение количества вариантов решения
- в) Совершенствование организации выполнения решения
- г) Повышение полноты информации

2. Укажите признаки риска.

- а) Слабая мотивация принятия, реализации решения
- б) Вероятность положительных отклонений результата решения
- в) Вероятность отрицательных отклонений результата решения
- г) Несовершенство контроля реализации решения

3. Укажите признаки риска.

- а) Слабая мотивация принятия, реализации решения
- б) Вероятность положительных отклонений результата решения
- в) Вероятность отрицательных отклонений результата решения
- г) Несовершенство контроля реализации решения

4. Укажите основные методы снижения рисков при реализации государственных решений.

- а) Убеждение граждан
- б) Контроль
- в) Льготы
- г) Страхование

ТЕМА 6. ОРГАНИЗАЦИЯ И КОНТРОЛЬ ИСПОЛНЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ РЕШЕНИЙ

Исполнение принятых управленческих решений - достаточно сложный этап, который состоит из нескольких стадий.

1. Подбор и расстановка исполнителей, обеспечение необходимых условий для их успешной деятельности. Это работа по определению круга лиц, которые могут быть привлечены к исполнению принятого решения. Под каждое управленческое решение должен быть подведен адекватный состав исполнителей. Проводится их инструктаж, организуется специальное обучение, формулируются конкретные задания, устанавливаются сроки исполнения. Руководитель (субъект управления) должен быть твердо убежден, что смысл принятого управленческого решения исполнителям ясен, что они знают и понимают как общие стратегические задачи, так и индивидуальные задания, хорошо представляют способы их выполнения.

2. Следующий шаг в организации исполнения решения – мобилизация имеющихся ресурсов для исполнения намеченного. Тут же разрабатываются различного рода планы, инструкции, рекомендации, памятки, устанавливаются источники и каналы получения управленческой информации, формы отчетности и др. Пренебрежение подобными элементами организации исполнения решений однозначно приводит к снижению их эффективности, уменьшает возможность достижения поставленных целей. Номенклатура, объемы и качество ресурсов должны быть оптимальными.

3. Соединение людей и ресурсов. В процессе решаются следующие задачи: устанавливаются нормы трудовых затрат каждого исполнителя и каждого трудового коллектива; определяются нормативы затрат времени, энергии, материалов, денежных ресурсов на воспроизводственную деятельность, с одной стороны, и количества и качества получаемых материальных, социальных и духовных продуктов – с другой. Управление должно быть таким, чтобы затраты снижались, а объемы и качество полученных результатов повышались.

4. Практическое осуществление решения. На стадии практического исполнения принятого управленческого решения решается целый комплекс задач – создаются правовые, кадровые, организационные и материально-технические условия для успешного осуществления решения. Вводятся необходимые изменения в перечень функций и полномочий исполнителей, уточняются должностные инструкции, определяются виды и поощрений и формы ответственности, уточняются рамки действий «по усмотрению».

5. Контроль хода исполнения решения. Контроль является особым видом управляющего воздействия. Суть его заключается в анализе и оценке состояния и результатов реализации управленческих решений. Без хорошо организованного контроля и соответствующим образом поставленного информирования и оперативного регулирования всей системы управленческих отношений не обойтись. Особенно эффективен он в мониторинговом режиме, который позволяет своевременно что-то изменить, подкорректировать, уточнить, поправить.

6. Завершается организация исполнения государственного решения этапом учета, анализа и оценками достигнутых результатов. На этом этапе определяются сильные и слабые стороны принятых решений и управленческого процесса в целом, вскрываются неиспользованные резервы и возможности, намечаются меры, которые должны быть учтены при принятии последующих решений.

Контроль – это одна из основных функций управления, представляющая собой обеспечение достижения целей, поставленных организацией, реализации принятых управленческих решений. При помощи контроля руководство определяет правильность своих решений и устанавливает потребность в их корректировке.

Осуществлять контроль – это значит, с одной стороны, устанавливать стандарты, измерять фактически достигнутые результаты и их отклонения от установленных стандартов; с другой – отслеживать ход выполнения принятых управленческих решений и оценивать достигнутые результаты в ходе их выполнения.

Рассмотрим три вида контроля за исполнением государственных решений:

- предварительный контроль;
- текущий контроль;
- заключительный контроль.

Предварительный контроль. Этот вид контроля называется предварительным потому, что осуществляется до фактического начала работ.

Основное средство осуществления предварительного контроля - реализация определенных правил, процедур и линий поведения. Поскольку правила и линии поведения вырабатываются для обеспечения выполнения планов, их строгое соблюдение - это способ убедиться, что работа выполняется в заданном направлении.

Текущий контроль осуществляется непосредственно в ходе проведения работ. Чаще всего его объект – подчиненные сотрудники. Регулярная проверка работы подчиненных, обсуждение возникающих проблем и предложений по усовершенствованию работы позволит исключить отклонения от намеченных планов и инструкций.

Заключительный контроль – фактически полученные результаты сравнивают с требуемыми либо сразу по завершении контролируемой деятельности, либо по истечении определенного заранее периода времени. Хотя заключительный контроль осуществляется слишком поздно, чтобы отреагировать на проблемы в момент их возникновения, тем не менее он имеет две важные функции:

- дает руководству информацию, необходимую для планирования в случае, если аналогичные работы предполагается проводить в будущем. Эта процедура позволяет также получить информацию о возникших проблемах и сформулировать новые планы так, чтобы избежать этих проблем в будущем;
- способствует мотивации. Если руководство организации связывает мотивационные вознаграждения с достижением определенного уровня

результативности, то, очевидно, фактически достигнутую результативность надо измерять точно и объективно.

Контрольные вопросы и задания

Контрольные вопросы:

1. В чем заключается сущность и содержание мониторинга и контроля?
2. Охарактеризуйте этапы процесса контроля.
3. Изложите содержание основных этапов процесса контроля и мониторинга.
4. Охарактеризуйте методы контроля государственных решений.
5. В чем заключается механизм осуществления контроля государственных решений?

Тестовые задания:

1. Установите правильную последовательность стадий реализации государственного решения.

- а) Управление реализацией
- б) Разработка плана реализации решения
- в) Контроль выполнения решения
- г) Оценка результатов реализации решения

2. Укажите процедуры стадии оценки результатов реализации государственного решения.

- а) Разработка алгоритмов реализации решения
- б) Внесение изменений в программу реализации решения
- в) Прогнозирование сроков эффективного действия решения
- г) Выявление причин отклонений в ходе реализации решения

3. Укажите действия, выполняемые на стадии контроля.

- а) Определение сроков реализации решения
- б) Мониторинговые
- в) Определение конечных результатов выполнения решения
- г) Определение промежуточных результатов выполнения решения

4. Укажите стадии реализации государственного решения.

- а) Контроль выполнения решения
- б) Анализ состояния проблемы
- в) Разработка плана реализации решения
- г) Выявление мнения работников о решении

ТЕМА 7. ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ РЕШЕНИЙ

Оценка результатов деятельности на основе сбалансированной системы показателей стала мощным инструментом коллективного анализа в процессе реализации стратегических целей. Сбалансированная система показателей позволяет анализировать основные стратегические проблемы в нескольких ключевых аспектах: финансовая деятельность; отношения с потребителями; организация внутренних административных процессов; обучение и развитие государственных служащих.

Система показателей эффективности и результативности деятельности органов власти должна включать следующие группы.

Показатели непосредственного результата. В отчетах о деятельности органов власти и структурных подразделениях уже содержится перечень определенных результатов. Содержание результатов административной деятельности определяется как вопросами компетенции, так и характером тех функций, которые ими выполняются. В таком случае показателем непосредственного результата для него выступит количество услуг в широком смысле, управленческие решения в виде правовых актов, программ. Показателем непосредственного результата может выступить число стандартизированных услуг, отклонение от заданных стандартов, число получателей стандартизированных услуг.

Показатели конечного эффекта. Показатели эффекта характеризуют изменения в объекте управления, характер воздействия деятельности на целевую группу позволяет указать на конечный эффект от деятельности исполнительного органа. Конечным эффектом для органа выступает изменение (или отсутствие изменения) в состоянии, функционировании объекта управления, целевых групп и, как правило, связано с достижением целей деятельности органа власти. В качестве показателей, которые могут свидетельствовать о достижении конечного социально эффекта, выступают показатели удовлетворенности потребителя от оказанной услуги или от деятельности исполнительного органа.

Показатели непосредственных процессов связаны с характером функционирования, административными процессами, требованиями к ним. Показатель может формулироваться как доли операций или процедур, соответствующих стандартам или требованиям, предъявляемым к работе. Фактически эти показатели нельзя полностью отнести к показателям результата, хотя они и неразрывно связаны, качество административных процессов лишь в некоторой степени определяет достижение результата. В качестве показателей непосредственных процессов могут быть выделены, например, доля подготовленных документов, выполненных в срок и без нарушений, доля операций, проведенных в соответствии с регламентом.

Показатели должны соответствовать следующим *требованиям*:

- 1) *соотнесенность* – показатели должны непосредственно относиться к сформулированным целям и задачам деятельности органа власти;
- 2) *четкость и однозначность, простота в понимании и использовании* – с целью обеспечить возможность сбора и сравнения данных показатель должен быть четко определен. Из определения показателя должно быть понятно, свидетельствует ли увеличение его значения об улучшении или, напротив, об ухудшении положения с предоставлением данной услуги;
- 3) *сравнимость* – в идеальном случае показатели должны обеспечивать сопоставимость во времени и позволять проводить сравнение между органами власти;
- 4) *проверяемость* – показатели должны быть сформулированы таким образом, чтобы их значения (собранные и расчетные данные) могли быть проверены. По возможности, к ним должно прилагаться описание использованных при расчетах статистических методов и построения выборки;
- 5) *статистическая надежность* – показатели должны основываться на надежных системах сбора данных, и у тех, кто ими пользуется в управленческих целях, должна быть возможность проверки точности данных и надежности используемых расчетных методов;

- б) *экономическая целесообразность* – очень важно соблюдать разумное соотношение между затратами на сбор данных и полезностью этих данных. Там, где это возможно, показатели должны основываться на уже существующих данных и должны быть привязаны к уже проводящейся работе по сбору данных;
- 7) *чувствительность* – показатели должны быстро реагировать на изменения. Показатель, диапазон изменения которого слишком мал, может иметь лишь очень ограниченное применение;
- 8) *отсутствие внутренних «антистимулов»* – при разработке показателей необходимо принимать во внимание, какого рода поведение они будут поощрять. Необходимо избегать таких показателей, которые могут привести к формированию контрпродуктивного поведения служащих;
- 9) *гибкость в отношении инноваций* – система раз определенных показателей не должна препятствовать инновационной деятельности или внедрению альтернативных методов, систем или процессов в целях повышения качества и количества услуг;
- 10) *быстрота обновления* – показатель должен быть основан на данных, которые можно получить за время, достаточно разумное с учетом принимаемых на основе данного показателя решений, иначе существует опасность того, что решения будут приниматься на основе устаревших или утративших актуальность данных.

Внедряя систему управления по результатам, важно учитывать риски и ограничения, необходима сложная предварительная оценка по определению показателей эффективности, так как установление ненадежной, необъективной и несбалансированной системы показателей может повлечь за собой еще более серьезные последствия, чем вообще отсутствие системы оценки. Применение системы оценки эффективности повышает прозрачность. Прозрачность сама по себе является весьма ценным качеством. Нередко по причине ее отсутствия и закрытости деятельности органов власти развивается бюрократизм, внимание уделяется непродуктивным процессам, методическим рекомендациям, структурированию. В результате, не совсем ясно, какое отношение к основному про-

цессу имеют некоторые виды деятельности органа власти и в чем цель его существования. В этом случае определение показателей эффективности и результативности деятельности и выполнение поставленных задач может вести к повышению прозрачности и быть дополнительным стимулом для введения инноваций. Внедрение процедур оценки эффективности может существенно улучшить качество внутренней политики и системы принятия решений в органах власти.

Контрольные вопросы и задания

Контрольные вопросы:

1. Дайте определения понятиям качества и эффективности управленческих государственных решений.
2. Охарактеризуйте методы оценки эффективности управленческих решений.
3. Каковы особенности оценки качества и эффективности государственных решений?
4. Дайте характеристику количественным и качественным экспертным оценкам.

Тестовые задания:

1. Укажите методы повышения эффективности решения.

- а) Выбор метода планирования
- б) Оптимизация состава разработчиков решения
- в) Применение сетевого планирования в реализации решения
- г) Повышение качества анализа ситуации

2. Укажите приоритетный критерий эффективности решения.

- а) Сроки реализации
- б) Сроки разработки
- в) Степень достижения цели
- г) Ресурсоемкость

3. Укажите критерий эффективности решения.

- а) Механизмы ответственности за решение
- б) Мотивация выполнения решения

в) Сроки реализации решения

г) Характер целей решения

ВОПРОСЫ ДЛЯ ИТОГОВОГО КОНТРОЛЯ

1. Понятие и виды государственных решений.
2. Свойства государственно-управленческих решений.
3. Сущность исполнения государственных решений.
4. Классификация субъектов, уполномоченных принимать и исполнять государственные решения.
5. Виды государственных решений, принимаемых Президентом России. Ответственность за неисполнение решений, принимаемых Президентом России.
6. Виды государственных решений принимаемых Правительством России. Ответственность за неисполнение решений, принимаемых Правительством России.
7. Полномочия законодательных органов власти в сфере принятия государственных решений и контроля за их исполнением.
8. Полномочия судебных органов в сфере принятия государственных решений и контроля за их исполнением.
9. Правовой статус органов власти субъектов России в сфере принятия государственных решений и контроля за их исполнением.
10. Подготовительный этап принятия государственного решения.
11. Этап выработки целей.
12. Этап реализации целей и завершающий этап.
13. Информационно-аналитическое обеспечение принятия государственных решений.
14. Технологии законодательного процесса.
15. Особенности разработки решений в структуре исполнительной власти.
16. Прогнозирование как технологический механизм принятия государственных решений.
17. Сущность и содержание процесса планирования при разработке государственных управленческих решений.

18. Программирование в принятии государственных решений.
19. Риски и неопределенность в процессе принятия государственных решений.
20. Источники рисков в государственном управлении. Меры по снижению возможных рисков.
21. Организация исполнения государственных решений.
22. Государственный и административный контроль в процессе реализации управленческих решений.
23. Понятие и показатели оценки качества и эффективности управленческих государственных решений.
24. Показатели для оценки эффективности органов исполнительной власти субъектов РФ.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Бережная, Е. В. Методы и модели принятия управленческих решений: учеб. пособие / Е.В. Бережная, В.И. Бережной. - М. : ИНФРА-М, 2019. — 384 с. - Текст: электронный. - URL: (доступно в ЭБС «Знаниум», режим доступа: <https://znanium.com/catalog/product/1012452>)
2. Звонников, В. И. Государственное и муниципальное управление (академический бакалавриат). Программы учебных дисциплин: учеб. пособие / под ред. В.И. Звонникова. — Москва : ИНФРА-М, 2019. — 352 с. — (Высшее образование: Бакалавриат). - Текст: электронный. - URL: (доступно в ЭБС «Знаниум», режим доступа: <https://znanium.com/catalog/product/1039050>)
3. Кузнецова, Н. В., Методы принятия управленческих решений: учебное пособие/Н.В.Кузнецова - М.: НИЦ ИНФРА-М, 2015. - 222 с. - (доступно в ЭБС «Знаниум», режим доступа: <http://znanium.com/catalog.php?bookinfo=491686>)
4. Мастяева, И. Н. Методы оптимальных решений: Учебник / Мастяева И.Н., Горемыкина Г.И., Семенихина О.Н. - Москва : КУРС, НИЦ ИНФРА-М, 2018. - 384 с. - Текст : электронный. - URL: (доступно в ЭБС «Знаниум», режим доступа: <https://znanium.com/catalog/product/944821>)
5. Орешин, В. П. Государственное и муниципальное управление : учеб. пособие / В.П. Орешин. — 2-е изд. — Москва : РИОР : ИНФРА-М, 2019. — 178 с. — (ВО: Бакалавриат). - Текст : электронный. - URL: (доступно в ЭБС «Знаниум», режим доступа: <https://znanium.com/catalog/product/1002051>)
6. Применение функционально-стоимостного анализа в решении управленческих задач.: Учебное пособие / Под ред. В.В. Рыжовой. - М.: ИНФРА-М, 2019. - 245 с. - Текст : электронный. - URL: (доступно в ЭБС «Знаниум», режим доступа: <https://znanium.com/catalog/product/1002233>)

7. Сендеров, В.Л. Методы принятия управленческих решений : учеб. пособие / В.Л. Сендеров, Т.И. Юрченко, Ю.В. Воронцова, Е.Ю. Бровцина. — М. : ИНФРА-М, 2016. — 227 с. — (Высшее образование: Бакалавриат). — (доступно в ЭБС «Знаниум», режим доступа: <http://znanium.com/catalog.php?bookinfo=541911>)
8. Юкаева, В. С. Принятие управленческих решений : учебник / В. С. Юкаева, Е. В. Зубарева, В. В. Чувилова. - Москва : Дашков и К, 2016. - 324 с. - Текст: электронный. - URL: (доступно в ЭБС «Знаниум», режим доступа: <https://znanium.com/catalog/product/430348>)

Наталия Сергеевна **Соменкова**
Александр Вячеславович **Купцов**

ПРИНЯТИЕ И ИСПОЛНЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ РЕШЕНИЙ

Учебно-методическое пособие

Федеральное государственное автономное
образовательное учреждение высшего образования
«Национальный исследовательский Нижегородский государственный
университет им. Н.И. Лобачевского»
603950, Нижний Новгород, пр. Гагарина, 23.