



Владислав Евгеньевич Кириенко
Кандидат технических наук, доцент кафедры
автоматизации обработки информации
Томского государственного университета
систем управления и радиоэлектроники

Лауреат премии им. В.М. Глушкова в номинации
«Наука и техника» – «За развитие теории
и практики синтеза наукоемких муниципальных
информационных систем»

Преподаваемые дисциплины

- IT-консалтинг
- Введение в специальность «Государственное и муниципальное управление»
- Электронное правительство: вводный курс
- Документационное обеспечение управленческой деятельности: методы, технологии и информационные системы
- Электронные административные регламенты
- Консалтинг и управление проектами в государственном и муниципальном управлении

Область научных интересов

Проблематика управления и информатизации в социотехнических системах

Монографии автора по теме учебного пособия

1. Метод рейтинговой оценки деятельности аппаратных работников (РОДАР) по результатам реализации управленческих решений. – Томск: Изд-во Томск. гос. ун-та систем упр. и радиоэлектроники, 2012. – 187 с.
2. Информационные системы органов местного самоуправления: от ОГАС к информационному обществу. – Томск: Изд-во Томск. гос. ун-та систем упр. и радиоэлектроники, 2012. – 203 с.
3. Стратегии комплексного развития регионов России и повышение эффективности регионального менеджмента. – М.: Прогресс, 2008. – 336 с. (в соавторстве с В.Г. Садковым, Т.Б. Бреховой, Е.А. Збиняковой, Д.В. Королевым).
4. Методы и технологии документационного обеспечения управленческих решений. – Томск: ТУСУР, 2005. – 178 с. (в соавторстве с Ю.П. Ехлаковым, П.В. Сенченко).
5. Управление комплексным развитием и повышение эффективности менеджмента муниципальных образований. – М.: Прогресс, 2005. – 442 с. (в соавторстве с В.Г. Садковым, В.Н. Иконниковым).

В.Е. Кириенко

ПРИНЯТИЕ И ИСПОЛНЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ РЕШЕНИЙ

Министерство образования и науки
Российской Федерации

Томский государственный университет
систем управления и радиоэлектроники

В.Е. Кириенко

**ПРИНЯТИЕ
И ИСПОЛНЕНИЕ
ГОСУДАРСТВЕННЫХ
РЕШЕНИЙ**

Учебное пособие

Томск
Издательство ТУСУРа
2016

УДК 005.53(075.8)
ББК 65.050.2я73
К431

Рецензенты:

Соловьев А.И., д-р полит. наук;
Садков В.Г., д-р экон. наук

Кириенко, Владислав Евгеньевич

К431 Принятие и исполнение государственных решений : учеб. пособие / В.Е. Кириенко. – Томск : Томск. гос. ун-т систем упр. и радиоэлектроники, 2016. – 210 с.
ISBN 978-5-86889-739-9

Обсуждается механизм принятия государственных решений с учетом сложности происходящих при этом процессов, обусловленных наличием разных уровней государственного управления. Показаны особенности документирования управленческого решения, взаимосвязь его с функциями управления, выделена функция контроля как ключевая при исполнении решения, представлены практики электронного правительства, обеспечивающие процессы принятия и исполнения управленческих решений.

Для бакалавриата направления «Государственное и муниципальное управление» и магистратуры по программе подготовки «Информатизация государственного и муниципального управления».

УДК 005.53(075.8)
ББК 65.050.2я73

ISBN 978-5-86889-739-9

© Кириенко В.Е., 2016
© Томск. гос. ун-т систем
упр. и радиоэлектроники,
2016

Оглавление

Введение	6
1. ГОСУДАРСТВО И ОРГАНЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ	
1.1. Институты публичной власти в государстве.....	9
1.2. Предметы ведения уровней публичной власти.....	11
1.3. Теоретические модели государственного управления	16
1.4. Подходы к принятию государственных решений	21
1.5. Модель сервисного государства и электронное правительство	25
1.6. Государственные органы РФ.....	29
1.7. Предметы ведения органов государственного управления РФ.....	32
Выводы.....	36
Контрольные вопросы	37
2. ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ОРГАН КАК ОРГАНИЗАЦИОННАЯ СИСТЕМА	
2.1. Прагматический подход к принятию и исполнению государственных решений.....	38
2.2. Организационная система	40
2.3. Взаимодействие организационных систем.....	44
2.4. Аппарат управления организации	47
2.5. Лицо, принимающее решение. Руководитель	48
Выводы.....	50
Контрольные вопросы	51
3. РЕШЕНИЕ И ФУНКЦИИ УПРАВЛЕНИЯ	
3.1. Решение и функции аппарата управления	52
3.2. Фрактальность функций управления	57
3.3. Классификатор задач элементарных функций управления	61
3.4. Полнота управленческого решения.....	62
Выводы	64
Контрольные вопросы	64
4. РЕШЕНИЕ И ДОКУМЕНТ	
4.1. Документ как носитель решения.....	66
4.2. Классификация документов по элементарным функциям управления	72
4.2.1. Принцип классификации	72
4.2.2. Целевыявление (пакет документов I).....	74
4.2.3. Выработка и принятие решения (пакет документов II)	77
4.2.4. Организации выполнения решения (пакет документов III)	80

4.2.5. Контроль выполнения решения (пакет документов IV)	83
4.3. Обобщение результатов классификации	85
4.4. Документы при взаимодействии организационных систем.....	87
4.5. Документационное обеспечение управления как процесс... 90	
4.5.1. Службы делопроизводства.....	90
4.5.2. Входящие документы	91
4.5.3. Внутренние документы	92
4.5.4. Исходящие документы	93
4.5.5. Регистрация документов	94
4.5.6. Формирование дел документов	94
4.5.7. Обобщение процедур документационного обеспечения управления	95
Выводы	96
Контрольные вопросы	97
5. КОНТРОЛЬ ВЫПОЛНЕНИЯ РЕШЕНИЯ	
5.1. Вывод решения из жизненного цикла	98
5.1.1. Причины вывода решения из жизненного цикла	98
5.1.2. Дефект решения	99
5.1.3. Фактор исполнителя	101
5.1.4. Непредвиденные обстоятельства.....	103
5.2. Соотношение причин невыполнения решений	103
5.3. Варианты вывода конкретного решения из жизненного цикла	104
5.4. Состояния реализации решения на выходе этапа контроля	110
5.5. Субъект и объект контроля выполнения решения	111
5.5.1. Интерпретации понятия контроля	111
5.5.2. Определение понятия «контроль» для субъекта контроля	113
5.5.3. Содержание контроля по составляющим объекта контроля	114
5.6. Задачи контроля выполнения решения	115
5.7. Периодичность поступления данных контроля выполнения решения	117
5.8. Точка контроля. Адрес поставки результатов контроля. Узел контроля	118
Выводы	125
Контрольные вопросы	126
6. РУКОВОДИТЕЛЬ И КОНТРОЛЬ ВЫПОЛНЕНИЯ РЕШЕНИЯ	
6.1. Факторы контрольной деятельности руководителя	127
6.2. Влияние на контроль стиля управления.....	128

6.3. Влияние на контроль нормы (масштаба) управляемости ...	132
6.4. Значение обратной связи для руководителя	134
6.5. Делегирование полномочий при контроле выполнения решения.....	138
Выводы.....	141
Контрольные вопросы	142
7. ИСПОЛНИТЕЛЬ РЕШЕНИЯ	
7.1. Категории лиц, исполняющих решения	143
7.2. Мотивация исполнителя решения	145
7.3. Стимулирование исполнителя решения	149
7.4. Общий механизм обратной связи	150
Выводы.....	152
Контрольные вопросы	153
8. ИСПОЛНЕНИЕ ДОКУМЕНТА И ЕГО КОНТРОЛЬ	
8.1. Исполнение документа	154
8.2. Контроль исполнения документа.....	155
8.3. Единица контроля исполнения документа.....	157
8.4. Периодичность контроля исполнения документа	158
8.5. Адрес поставки результатов контроля исполнения документа.....	160
Выводы.....	162
Контрольные вопросы	162
9. ПРАКТИКИ ЭЛЕКТРОННОГО ПРАВИТЕЛЬСТВА	
9.1. ОГАС и электронное правительство	164
9.2. Электронный документооборот	167
9.3. Информационная система РОДАР в управлении по результатам выполнения решений.....	174
9.3.1. Характеристика метода РОДАР.....	174
9.3.2. РОДАР в иерархической организации и проектном управлении	176
9.3.3. РОДАР в цикле управления	178
9.3.4. РОДАР в оценке ЛПР	178
9.3.5. Показатели и параметры метода РОДАР.....	179
9.3.6. Алгоритм расчета итоговой оценки результатов	185
9.3.7. Алгоритмы определения рейтинга исполнителей	189
9.3.8. Вариативность и адаптивность метода РОДАР.....	192
9.3.9. Прикладные вопросы применения метода РОДАР.....	195
Выводы.....	197
Контрольные вопросы	198
Заключение	200
Литература	201
Глоссарий	206

Введение

Определяя место государства в жизни современного общества, учитывая трансформации и изменения этого института, отмечая появление в практике новых технологий принятия государственных решений, обеспечивающих жизнедеятельность общества, большинство ученых и специалистов приходит к мнению, что его роль остается значительной и её трудно переоценить.

Обращает на себя внимание системное исследование комплекса вопросов, связанных с институтом государства, управлением, принятием государственных решений, принятое А.И. Соловьевым [1]. В частности, в нем указывается, что «... сложившаяся практика интерпретации процесса принятия государственных решений задает как бы двойной фокус понимания проблемы. С одной стороны, весь процесс целеполагания в государстве помещается в контекст теории принятия политических решений, а следовательно, и в рамки сугубо политологических дисциплин... С другой стороны, "чистые" управленцы, сторонники менеджеральной парадигмы понимают принятие государственных решений как простую экспликацию неких универсальных подходов и технологий целеполагания в сферу ответственности данного социального института. Иными словами, по их мнению, и способы принятия решений, и эффективность их применения задаются значительно более широкими основаниями, нежели теми, что соответствуют природе и прерогативам государства. Коротко говоря, предлагаемые сторонниками такого подхода кибернетические модели претендуют на объяснение логики любых – протекающих в живой и неживой природе – информационных обменов, а следовательно, и любых целедостижимых практик. Не стоит, видимо, говорить и о том, что при таком подходе происходит едва ли не полное отождествление механизмов принятия решений в государстве и отдельной корпорации (организации)».

Далее автором отмечается некоторая категоричность этих двух позиций, он приходит к выводу, что «... важнейшим системообразующим основанием отраслей знания, описывающих процесс принятия решений, является даже не столько предметно очерченная та или иная область со-

циальной жизни, сколько сам актер, субъект целедостижения...». Исследователь подчеркивает, что «...процесс и механизм принятия государственных решений только частично может быть объяснен не просто известными сегодня теоретическими моделями, но и вообще рациональными методами познания». Он фокусирует внимание «...на сложнейшем процессе сочетания неформальных практик диагностики проблемы с формальными процедурами разработки и продвижения общеколлективных решений».

Касаюсь непосредственно процесса принятия решений, А.И. Соловьев также отмечает двойственность подхода к его описанию. С одной стороны, «...принятие решений может быть раскрыто как предметно направленный, предельно содержательный процесс и механизм достижения целей, заданных теми или иными функциями конкретных акторов и проявляющихся в рамках соответствующей сферы социальной жизни. Такой содержательно насыщенный подход к описанию принятия решений будет характеризовать деятельность различных (индивидуальных, групповых, партийных, государственных и прочих) акторов, действующих в рамках предписанных им полномочий и социальных возможностей. В этом смысле процесс принятия решений отображается в разнообразных отраслях знания, описывающих принятие политических и корпоративных, партийных и государственных решений, индивидуальных и групповых, и многих других типов принятия решений. В этом случае уже учитываются параметры, конституирующие относительно устойчивую совокупность предметно взаимосвязанных элементов, в том числе и конкретных акторов, находящихся в их распоряжении ресурсов, соответствующих институтов и механизмов согласования интересов и т.д.». С другой стороны, «...эта область человеческих действий может быть представлена как разновидность универсального взаимодействия, фиксирующего структурно необходимые компоненты целеполагания, их базовые взаимоотношения... В этом случае в расчет могут приниматься лишь те (статусные, морфологические, динамические и пр.) параметры данного процесса, которые в совокупности определяют характер и жизненный цикл принятия решений». Подчеркивается, что процесс принятия решений

в сфере государственного управления, несмотря на различные оценки исследователями системы государственного управления, рассматривается «... либо как отдельный акт, момент выбора целей, определения оптимальной альтернативы, и в этом смысле как самостоятельная функция управления; либо устойчивое взаимодействие, процесс, в основных своих параметрах совпадающий с процессом государственного управления как таковым. И в этом смысле все управленческие действия государства рассматриваются как составные моменты принятия решений, фазы, этапы или механизмы выдвижения и реализации целей». В конечном счете А.И. Соловьев констатирует, что непосредственно *механизм принятия государственных решений отличает «...тонкое сочетание распределения власти и собственно управленческих технологий».*

В данном учебном пособии мы сосредоточим свое внимание на второй части выделенной выше формулы механизма принятия государственных решений – описании некоторых аспектов собственно управленческих технологий, с учетом необходимости представить определенное видение ряда технологических элементов процесса принятия и контроля выполнения решений; документационного обеспечения управления; взаимосвязи управленческого решения и функций управления; других факторов, оказывающих влияние на принятие и исполнение решений.

Учитывая, что в современном мире значительные усилия прилагаются к формированию инструментария электронного правительства, представим некоторые информационные системы, непосредственно обеспечивающие процессы информационной поддержки различных этапов жизненного цикла управленческого решения и контроля исполнения документов с выходом на оценку результатов принятия и выполнения решений.

1. ГОСУДАРСТВО И ОРГАНЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

1.1. Институты публичной власти в государстве

Согласно определениям государство рассматривается как «совокупность институтов власти, обслуживающих интересы общества» [2] или как «политико-территориальная суверенная организация публичной власти, располагающая специальным аппаратом и обязательной для исполнения всеми гражданами волей» [3]. Выделим из второго определения и рассмотрим понятие «публичная власть». Например, С.И. Вершинина раскрывает понятие следующим образом: «Публичная власть как социальный феномен зарождается в обществе и обеспечивает его целостность. Любое общество своей организацией обязано власти, однако основы этой власти, ее источник, силы и средства, обеспечивающие ее, могут быть различными. Власть, источником которой является население, народ, общество – по своему происхождению является общественной, т.е. публичной властью. Ее публичный характер проявляется в том, что сама способность властвовать есть результат консолидации отдельных полномочий каждого члена общества и передачи их новому публичному субъекту. Именно общество или его часть, создавая публичного субъекта, определяют предмет его ведения и передают ему часть своих полномочий на решение этих вопросов. Следовательно, по своей природе публичная власть производна от волеизъявления каждого человека – члена организованного сообщества. При этом человек выступает одновременно в двух аспектах: с одной стороны, он часть источника публичной власти, субъект, делегирующий свои полномочия; а с другой – объект, на который будет направлена публичная власть» [3].

В Российской Федерации согласно Конституции, наряду с государственной властью, в качестве самостоятельного вида публичной власти признается и гарантируется муниципальная власть, или власть местного самоуправления. Она является нижестоящей по отношению к государственной власти, организуется на уровне муниципального образования

и распространяет свое влияние на население муниципальной территории. Автором [3] подчеркивается, что критерий разграничения видов публичной власти проходит по предмету их ведения.

Тот факт, что в юридической литературе большинство работ посвящено исследованиям государственной власти, объясняется тем, что первоначально государство «возникло как организация, основным предназначением которой является обязательное выполнение разнообразных функций публичного характера» [4], поэтому авторы чаще рассматривают государственную власть как основную, а иногда и как единственную форму организации публичной власти. Но есть достаточное количество работ, где, в частности, небезосновательно указывается, что исследование одного вида публичной власти, пусть даже самого значимого и глобального, в отрыве от общего представления системы публичной власти, ее внутренней организации и функционирования, сопряжено с большими трудностями. Государственная власть не должна решать те вопросы, которые могут быть решены более эффективно на муниципальном уровне управления. Отсюда важным является вопрос о рациональном разграничении *предметов ведения* и *полномочий* между уровнями публичной власти. Таковым может быть признано разграничение, при котором за каждым уровнем власти закреплены те предметы ведения, которые данный уровень может решать наилучшим образом. Согласно этому принципу, называемому *субсидиарностью*, все вопросы, которые могут быть решены на нижнем, максимально приближенном к населению уровне управления должны быть закреплены за этим уровнем. На верхний уровень – государственного управления – должны передаваться только те вопросы, которые не могут быть эффективно решены на нижнем – муниципальном. Верхний уровень несет субсидиарную ответственность за деятельность нижнего. Он обязан вмешиваться в работу нижнего уровня, если его неудовлетворительная деятельность может создать угрозу для благополучия населения.

Таким образом, мы должны констатировать, что представленные выше воззрения на публичные институты власти

позволяют описать модель власти в государстве как содержащую два основных уровня: государственный (верхний) и муниципальный (нижний), причем в Российской Федерации государственный уровень власти имеет два подуровня: федеральный и субъектов федерации (рис. 1.1).

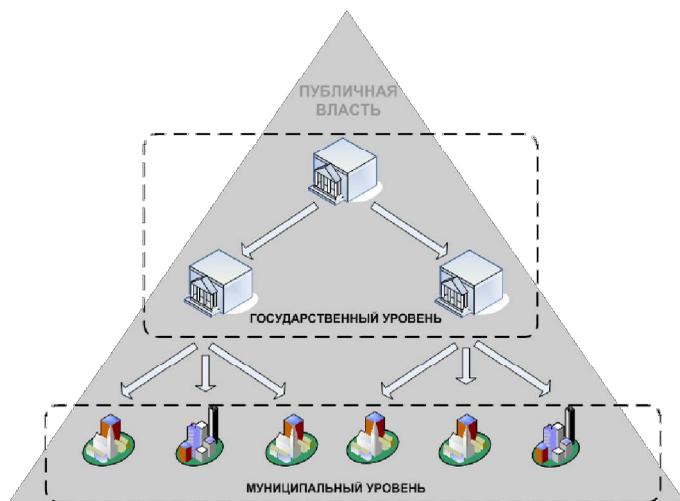


Рис. 1.1. Основные уровни публичной власти в государстве

1.2. Предметы ведения уровней публичной власти

Обратимся к трактовке самого понятия *предмета ведения*. Вполне очевидно, что содержание этого понятия определяется тем, на каком профессиональном языке излагает свои мысли тот или иной автор: языке юристов, политологов, специалистов в области управления организационными системами и так далее. Обычно используется такое определение: «Предмет ведения – круг правовых вопросов, отнесенных к ведению тех или иных государственных органов, в отдельных случаях по их поручению – общественных объединений. Предмет ведения очерчивает пределы государственно-властной деятельности государственного органа, содержание его работы» [5]. Есть и более краткое: «Предмет ведения – круг правовых вопросов, отнесенных к ведению тех или иных государственных органов» [6].

Важно подчеркнуть, что с определением предмета ведения тесно связаны представления о полномочиях и компетенции органов публичной власти. В данной работе будем использовать следующую трактовку этих терминов. *Полномочия* – это совокупность прав и обязанностей какого-либо органа или должностного лица в сфере его деятельности. *Компетенция* – совокупность предметов ведения и полномочий.

Прежде всего покажем толкование предметов ведения федеративного государства и его субъектов. Например, в юридическом словаре дается следующее определение: «Круг конституционно зафиксированных вопросов, по которым, в зависимости от формы правления государства, соответствующие государственные органы федерации и ее субъектов компетентны принимать решения. В федеративных государствах конституции обычно устанавливают три вида предметов ведения: предметы исключительного ведения федерации, предметы совместного ведения федерации, ее субъектов и предметы ведения субъектов федерации» [7]. Здесь нужно добавить, что по содержанию регулируемых вопросов предметы ведения в Российской Федерации Конституция делит на две группы: первая – исключительные предметы ведения и полномочия РФ (ст. 71 Конституции РФ); вторая – совместные предметы ведения и полномочия РФ и ее субъектов (ст. 72 Конституции РФ). Объем полномочий федерации может корректироваться договорами и соглашениями между РФ и ее субъектами. Конституция РФ и Федеративный договор предусматривают возможность взаимного делегирования, передачи части своих полномочий органами исполнительной власти Российской Федерации и ее субъектов.

Что касается выделения предметов ведения муниципального уровня власти, то обращает на себя внимание факт, что большинство исследователей, так или иначе, говорят, что, во-первых, достаточно сложно четко определить, где кончаются полномочия верхнего, государственного уровня и начинаются полномочия муниципальной власти; во-вторых, отмечают неустойчивый характер соотношений предметов ведения между государственным и муниципальным уровнями. При этом, например, в [8] еще раз подчеркивается, что исход-

ным вопросом рассмотрения компетенций муниципального уровня является необходимость эффективного разграничения предметов ведения и полномочий между уровнями публичной власти с установлением их оптимального объема по каждому предмету ведения. При этом автор перечисляет ряд проблем, связанных с решением данного вопроса, в числе которых выделяет следующие: терминологические проблемы; отсутствие четких критериев отнесения того или иного вопроса к вопросам местного либо государственного значения; наличие многочисленных противоречий между положениями Федерального закона № 131-ФЗ, отраслевыми кодексами и федеральными законами; пересечение или возложение одних и тех же полномочий на разные уровни публичной власти; отсутствие у органов муниципального уровня власти действенных механизмов исполнения возложенных на них полномочий на территории муниципального образования.

Путь к решению некоторых проблем этого ряда достаточно полно, на наш взгляд, отражен в подходе Р.В. Бабуна. Он предлагает схему разграничения предметов ведения и полномочий между муниципальными органами и органами государственной власти с выделением вопросов, относящихся к предметам ведения органов местного самоуправления, по группам [9]:

- собственно вопросы местного значения, которые действительно могут решаться органами местного самоуправления самостоятельно, под их ответственность, без вмешательства государственных органов, в соответствии с муниципальными минимальными социальными стандартами и нормативами и за счет средств местных бюджетов;

- вопросы совместного ведения субъектов РФ и муниципальных образований, полномочия по практической реализации которых могут более эффективно исполняться органами местного самоуправления городских округов и муниципальных районов на основании государственных минимальных социальных стандартов и нормативов и за счет государственных средств;

- вопросы государственного значения, полномочия по исполнению каждого из которых могут быть возложены органами государственной власти субъекта РФ на органы

местного самоуправления только с согласия последних (на основе индивидуальных соглашений) и только за счет субвенций;

- добровольные вопросы, не отнесенные к вопросам местного значения, которые в настоящее время частично отражены в виде прав на их решение в ст. 14 Федерального закона № 131-ФЗ и которые органы местного самоуправления могут принимать на себя при наличии средств в местных бюджетах.

Бабун Р.В. подчеркивает, что «осуществление отдельных государственных полномочий является особым предметом ведения органов местного самоуправления. Исходя из принципа субсидиарности, передача ряда государственных полномочий на местный уровень является эффективной и целесообразной. В этом случае органы местного самоуправления выступают перед населением в качестве агентов государственной власти на местах».

Наконец, приведем еще одну позицию, подтверждающую представление о характере соотношения предметов ведения между государственным и муниципальным уровнями власти. Так, А.Н. Широковым и С.Н. Юрковой отмечается, что с момента принятия в 2003 году Федерального закона № 131-ФЗ в него «... внесено множество изменений и дополнений, направленных на улучшение редакции отдельных статей, соблюдение правил юридической техники, устранение пробелов и противоречий. Однако анализ действительно содержательных изменений и дополнений закона указывает на дальнейшее "огосударствление" местного самоуправления...» [10].

Ситуация, связанная с «плавающим» соотношением предметов ведения между государственным и муниципальным уровнями, вполне объясняется следующим: «Практика, как отечественная, так и зарубежная, убедительно доказала, что местное самоуправление не может рассматриваться в отрыве от государственного управления, в состав которого оно фактически входит как часть единого целого. Все полномочия в области местного самоуправления установлены государством, имеют единый источник – государственную власть. Органы местного самоуправления осуществляют

функции, носящие публично-правовой характер, свойственный органам публичной власти (принятие общеобязательных решений, установление и сбор местных налогов и т.п.). В этой связи практически невозможно дать четкое разграничение местных дел и дел государственных, решаемых в интересах населения. Вопросы, входящие в компетенцию органов местного самоуправления (здравоохранение, образование, культура, социальная защита населения, жилищно-коммунальное и дорожное хозяйство и другие), не могут считаться вопросами чисто местного значения и противопоставляться государственным, так как они составляют предмет не только местного самоуправления, но и государственного» [11].

Если же говорить о непосредственно процессе принятия решений, то очевидно, что он соотносится с каждым из уровней, причем уровневая сегментация процесса принятия государственных решений определяется строением самого государства: центр – регион – местность. Оно показывает, что соответствующие органы обладают различными полномочиями по осуществлению власти и управления, той или иной компетенцией и возможностью выдвигать и представлять в публичной сфере цели от лица государства [1].

Итак, учитывая, что материал данного пособия посвящен механизму принятия и исполнения государственных решений в плане описания некоторых аспектов собственно управленческих технологий, мы будем исходить из следующего. Во-первых, все полномочия власти муниципального уровня установлены государством, имеют единый источник – государственную власть. Во-вторых, соотношение предметов ведения уровней власти определяется государственной властью и подвержено изменениям в пользу того или иного уровня. Отсюда вытекает, что механизм принятия и реализации решений в государстве должен быть единым и непротиворечивым для всех уровней управления на основе требований эффективности управления в целом. Поэтому дальнейшее изложение материала будет опираться на представление о государственном управлении, включающем все его уровни: федеральный, субъекта федерации, местный.

1.3. Теоретические модели государственного управления

Большое число исследователей, поддерживающих дискурс в сфере государственной власти и управления, традиционно представлены специалистами в области политологии и юриспруденции, отсюда государственные решения, как правило, рассматриваются в качестве разновидности публично-политических действий. Но значимой является и та точка зрения, согласно которой некорректно отождествлять полностью государственные решения только с политическими. Эта позиция иллюстрируется высказыванием, смысл которого состоит в том, что политический компонент, неизменно встроенный в процесс выработки и реализации целей общества, является лишь одним из составляющих этого процесса. То есть, как отмечает ряд зарубежных авторов, государственное управление – это тот сектор управления, который находится в политическом окаймлении. Отсюда одни ученые предпочитают говорить о политических аспектах, другие связывают особенность государственного управления с наличием ряда специфических процессов (с планированием, организацией, обеспечением персонала, руководством, координацией, информированием и бюджетированием), третьи обращают внимание на чисто административные аспекты деятельности государственных учреждений.

Среди всей совокупности подходов к государственному управлению современные ученые выделяют наиболее значимые, в том числе рационально-классический, плюралистический, корпоративный, рыночный, кибернетический, технологический и модернистский. Представим эти подходы, опираясь на изложение содержания каждого из них в работе А.И. Соловьева [1].

Рационально-классическая теория достаточно механистически трактует систему государственного управления, закладывая в ее основу позиции «человека экономического». Абсолютным приоритетом в государственном управлении обладают официальные, наделенные полномочиями организационные структуры, обслуживающие взаимодействие государства и общества. В центре такого понимания нахо-

дится деятельность государственных учреждений, обладающих территориальной и функциональной дифференциацией своих структур и отношений. Наделенные специфическими правами и ответственностью, они вступают в регламентированные отношения при согласовании интересов и позиций, кооперации и координации действий, выработке и продвижении совместно вырабатываемых целей.

Плюралистическая теория трактует государственное управление как систему представительства интересов множества относительно автономных групп, которые в своем взаимодействии не стремятся к монополизации власти и не контролируются правительством. Поскольку правительство в основном занимает пассивную позицию относительно спора групповых агентов, в основании механизма принятия решений находится стихийно складывающийся баланс сил и интересов, ресурсов и усилий, комбинаторика агентов. При такой оценке системы государственного управления в механизме принятия решений главный акцент делается на деятельность правительства (а не государства как такового).

Корпоративная теория, несмотря на то что также признает в качестве системообразующего момента в структуре государственного управления деятельность множества разнообразных, функционально различных образований, делает акцент на других ее аспектах. Корпорации оцениваются здесь как формы вертикальной организации групп и влияния на власть, выражающие стремление соответствующих общностей монополизировать отношения с государством, вытеснив на периферию все иные группы интересов вплоть до партий и даже парламента. По причине стремления корпораций к занятию монопольных позиций и контролю процессу представительства интересов государство занимает здесь ведущее положение и отслеживает их совокупную активность, играя главную роль в налаживании отношений с обществом. Однако, учитывая реальную роль корпораций в государстве и обществе, механизм принятия государственных решений складывается здесь как форма совмещения интересов и позиций политических и экономических структур. Это в свою очередь предполагает поддержку корпорациями государства в обмен на их допуск к выработке

государственных целей. Например, существует идея «позитивного государства», предполагающая усиливающуюся взаимную зависимость государства и корпораций, а также утверждающая, что правительство только тогда может взять на себя ответственность за решения в области экономики, когда будет укреплять союз с корпорациями, задающими основные направления экономического развития.

Рыночная теория, исходя из того что государству не удается обеспечить общественные потребности методами иерархически организованного административного аппарата, предлагает рассматривать (и одновременно выстраивать) систему государственного управления как глобальный механизм, ориентированный на принципы торговой сделки между государством и обществом. Таким образом, в основание механизма принятия решений закладывается идеология частного интереса, во имя которой каждый участник стремится к максимизации прибыли, а следовательно, и к соответствующему типу координации отношений государства и общества.

Кибернетическая теория государственного управления трактует его как разновидность модели авторегулирования живых систем. Заложенные в основание этого подхода принципы гомеостатичности и динамической иерархии предполагают, что деятельность государства направлена на обеспечение (естественных или специально создаваемых) программ сохранения собственной целостности, стабильности функционирования и саморегулирования. Таким образом, все функционирование системы государственного управления регулируется взаимными переходами совершенно определенных фаз: стабильности, трансформации, обновления, разупорядоченности, испытания альтернативами и разложением старого порядка. Открытость развития, нелинейный характер эволюции, стихийно складывающаяся иерархичность структур – все это задает и основания процессу принятия решений, оцениваемому в рамках только трех диспозиций: самоорганизации, организации и управления. Государственный механизм должен функционировать в этой постоянно неравновесной среде, которая отличается лишь степенью неустойчивости. По сути, такое понимание предполагает не

только высокую роль самоорганизации, но и то, что решение способно зародиться в различных точках процесса вследствие разнообразных внешних и внутренних флуктуаций (возмущений). Такой подход сильно ограничивает возможности целенаправленного проектирования будущих решений. Однако он избавляет от драматического восприятия кризиса, рассматриваемого в данной парадигме не как антипод общественного порядка, а как условие выхода государства и общества на новый уровень развития. Существенно меняется здесь и отношение к средствам и методам государственного управления. В частности, предполагается, что государство должно действовать методами не принуждения, а побуждения своих контрагентов к взаимодействию с властью.

Технологические трактовки государственного управления рассматривают его не в широком социальном плане, а применительно к решению конкретных проблем и процессов. По сути, такие трактовки носят во многом сугубо организационный характер или, точнее говоря, представляют собой форму приложения менеджеральных моделей к уровню управления государством. Например, предлагается схема регулирования государством социально-экономических программ. Здесь выдвигается трехуровневая модель принятия решений, предполагающая: на низшем уровне – наделение работника управленческими (менеджеральными) функциями; на среднем уровне – организацию коллективно-договорных форм выработки решений; на высшем – включение наемных работников как представителей гражданского общества в процесс принятия стратегических решений. В рамках этого направления государственное управление рассматривается и как форма «управления человеческими ресурсами». К разряду такого рода подходов можно отнести теорию «звездного менеджмента», предполагающего организацию как управления в целом, так и процесса принятия решений, отформатированного под ведущих специалистов, лидеров, государственных деятелей. Эта трактовка исключает обязательность разнообразных форм коллективно-договорной практики согласования решений. Сюда можно отнести и теорию «партиципаторного менеджмента», утверждающую необходимость совместного принятия решений с работниками на всех

уровнях корпоративного и государственного управления, а также теорию агентов, рассматривающую государственное управление и присущий этой системе тип принятия решений как форму обмена между двумя (и более) структурами, при которой отсутствуют чисто рыночные условия. Это, скорее, серия контрактов между «принципалами» (заказчиками) и «агентами» (исполнителями), которые определяются рядом условий и процедур. Тесно примыкает к этой теории концепция транзакционного анализа, где делается акцент на издержках, связанных с заключением государственных контрактов и созданием новых государственных структур, мониторингом и контролем, другими словами, с разнообразными действиями «агентов» и «принципалов».

Модернистские теории составляют группу подходов, в основе которых лежат те или иные аспекты взаимодействия при принятии решений. Так, теория игр рассматривает государственное управление как форму организации рационально принимаемого решения, вырабатываемого в конкурентной борьбе двух наиболее влиятельных фигур, каждая из которых имеет свою стратегию действий: государства и общества. Решения формируются в результате постоянного или временного альянса сторон с целью активизации своих действий и концентрации ресурсов. В свою очередь теория открытых систем трактует принятие государственных решений как результат ответа политико-административной системы на запросы, нужды и вызовы времени, внешней среды с целью адаптации к ним государственного управления.

В последние годы в американской и европейской науке сложилось направление постмодернизма, где в качестве основных факторов целедостижения рассматриваются распространение ценностей, интеллектуализм, ограничение области правительственной деятельности, децентрализация власти, борьба против рыночного антрепренерства и другие. Стоит отметить также теории, основанные на рационально-прагматических подходах к оценке государственного управления. Так, в США, благодаря сложившейся практике, государственное управление чаще всего обозначают как «организацию, персонал, практику и процедуры, которые необходимы для эффективного выполнения гражданских функций, прикре-

пленных к исполнительной ветви власти». В соответствии с этим и принятие государственных решений рассматривается большинством ученых как институционализованный процесс, обладающий закрепленными в праве процедурами, технологиями и методиками действий. В этом плане обращает на себя внимание теория «нового государственного управления», обосновывающая необходимость преобразования системы макрорегулирования в связи с трансформацией отношений государства и общества, в частности перехода с бюрократической на рыночную модель управления. В качестве приоритетных рассматриваются процессы приватизации государственной службы и оценки исполнения, в свою очередь основанные на оценке результатов деятельности чиновников, связях с частным сектором и других аналогичных показателях.

1.4. Подходы к принятию государственных решений

Вполне очевидно, что механизм принятия государственных решений должен функционировать таким образом, чтобы генерируемые решения, реализуемые цели совпадали с изменениями в объекте управления. Исследователь механизма принятия решений А.И. Соловьев подчеркивает, что «... сложность происходящих при этом процессов обусловлена наличием различных уровней государственного устройства, взаимодействием центральных, региональных и местных центров, оказывающих собственное влияние на принятие решений» [1].

Рассматривая историю исследований в сфере государственного управления с середины XX века по настоящее время, выделяют два основных подхода. При этом подчеркивают, что приверженцы данных направлений придерживаются, по сути, двух различных философских представлений, которые выражают их отношение как к возможностям человека управлять внешними относительно себя процессами, так и к природе общества и государства. Эти подходы предлагается обозначить как методологические основания нормативной (прескриптивной) и поведенческой (дескриптивной) теорий.

Нормативный подход определяется тем, что человек обладает высокими адаптивными возможностями при взаимодействии с внешней средой, способен к адекватному отображению складывающейся ситуации. Предполагается, что он может достаточно умело выделять в ней касающиеся его проблемы, точно диагностировать их и формулировать принимаемые решения. Имея возможность выделить все необходимые для всестороннего понимания задачи факторы, показатели и параметры, человек, как правило, использует разнообразные способы математического моделирования, расчета альтернатив решений, основанные на применении формально логических средств. Предполагается, что в рамках такого понимания вопроса человек обладает достаточной для решения проблемы информацией, вооружен необходимыми инструментами познания с целью нахождения оптимальных решений. По своей сути, как указывается исследователями, такое понимание превращает теорию принятия государственных решений в составную часть праксиологии – науки о рациональном действии. Здесь находят свое отражение воззрения, предполагающие, что человек и общество представляют собой единую взаимосвязанную систему, совокупность в принципе прогнозируемых и просчитываемых отношений и действий. В соответствии с этим и общество, и государство рассматриваются как некая органическая, системно организованная целостность, функционирующая по известным человеку законам, опора на которые служит ему руководством при принятии решений.

Поведенческий подход содержит иную смысловую конструкцию. Базовые установки дескриптивной философии оценивают процесс принятия решений в качестве формы специфического взаимодействия людей, которую невозможно объяснить и описать сугубо рациональными и количественными методами. В эпицентре такого способа объяснения управленческих действий стоит сам человек с его реальными интересами, традициями, персональным опытом и состоянием сознания. Эти свойства человека предполагают не только рациональные подходы, но и интуитивные прозрения, заблуждения, стереотипы и многие другие факторы, отображающие особенности человеческого поведения, что

отражается на функциональной, служебной деятельности, принося не отвечающие связанной с ней определенной роли мотивы поведения, включая частные и бытовые аспекты. Иначе говоря, исходным основанием поведенческого подхода служит отрицание тех способностей человека, которые признаются сторонниками нормативного воззрения. Подвергается сомнению, что человек способен адекватно оценивать возникающие сложные и, как правило, комплексные проблемы. Реальные цели слишком сложны, чтобы их можно было свести к четко сформулированным и количественно измеряемым показателям. Возможных альтернатив решения проблем значительно больше, нежели известно человеку. Так что возможности последнего оказываются принципиально ограниченными по сравнению с реально существующими проблемами. Поэтому человеку в лучшем случае остается рассчитывать на удачное стечение обстоятельств, чем на позитивные последствия заранее рассчитанных им шагов. При таком отношении к управленческим возможностям человека исследователи интерпретируют принятие государственных решений как процесс, принципиально открытый для всевозможных, в том числе и совершенно неожиданных для человека последствий. Процесс, где сознательные усилия субъектов власти и управления явно недостаточны для осуществления намеченной ими программы действий. В этом смысле принятие государственных решений выступает как тот тип взаимодействия конкретных акторов, которые формируют свою целевую программу в обстановке, принципиально превышающей их возможности к рациональному целеполаганию и сознательному достижению целей. В конечном счете именно такая ситуация форматирует конкретные действия управляющих, использование ими процедур и технологий принятия решений. Здесь мало или совсем не применимы методы математического моделирования управленческих действий, практически полностью преобладают качественные способы описания ситуации и принятия решений. Как подчеркивается исследователями, поведенческий подход исходит из соответствующего понимания социума и характера общественных связей. Поскольку последние мало прозрачны для человека, то общество и государство представляются

апологетам данного подхода как некие агрегатные сообщества, кластеры не связанных друг с другом событий, некоторые резервуары явлений, хаотическое пересечение потоков, в которых невозможно ни обнаружить повторяемость событий, ни выявить хоть какие-либо устойчивые тенденции и закономерности. При таком понимании принимаемые государством решения могут расцениваться лишь как частично адаптирующие человека к ситуации, но не претендующие на контроль и управление ею в целом.

Конечно, как подчеркивает А.И. Соловьев [1], в реальной жизни чаще складывается комплексный подход, демонстрирующий, что в одних ситуациях вполне применимы нормативно просчитанные цели и решения, а в других случаях лучше использовать принципы поведенческого подхода. Это тем более объяснимо, поскольку государственные органы решают самые разнородные задачи – от выработки политического курса до реагирования на обращение частного лица (например, за разрешением на строительство дачи). По этой причине в их деятельности используются не только методики качественного описания ситуации, но и средства математического моделирования.

Проблема определения исходных оснований для моделирования процесса принятия государственных решений остается открытой. Весьма показательно, что американские ученые Г. Смит и Д. Мей называют полемику о подходах в известной мере искусственной. Ведь действия лиц, принимающих решения, по их мнению, в принципе не могут быть описаны на базе лишь одной теоретической модели или в рамках одной-единственной методологии. Согласимся с мнением этих ученых, что модели вообще не способны к полной и адекватной интерпретации таких сложных институционально-поведенческих комплексов, как принятие государственных решений. Продолжая мысль, они говорят о том, что невозможно также и соединение в одной теории предписываемых государству функций.

1.5. Модель сервисного государства и электронное правительство

С развитием различных областей науки об обществе и государстве, техники и технологий предлагаются в сочетании с этими технологиями современные модели государства, государственного управления, обеспечения процессов принятия государственных решений. В настоящее время одно из центральных мест дискурса о подходах к интерпретации государственного управления занимает модель «сервисного государства», получившая популярность и широкое распространение в США и странах Западной Европы в 80–90-х годах прошлого века. Во многих публикациях представления о сервисном государстве связывают с концепцией электронного правительства.

Довольно сложно говорить об устоявшихся взглядах на данную модель, едином ее понимании. Приведем одно из представлений о модели сервисного государства по публикации отечественных авторов: «Согласно этой концепции, смысл и назначение государства заключается в служении индивиду, и, при ее буквальном толковании, практически любая деятельность государства по взаимодействию с индивидом оказывается государственной услугой... Сервисная идея развития государственной системы основывается на классической экономической схеме: "производитель услуг – потребитель", где устойчивость и легитимность государственных институтов связана с эффективностью выявления, моделирования и реализации индивидуальных и групповых интересов и потребностей... В "сервисной" организации управления доминирующим показателем эффективности выступает "удовлетворенность потребителей". Для этого обосновывается необходимость использования комплексного подхода к нормированию целей и задач управленческой деятельности (системная взаимосвязь социологических, психологических, административных, экономических, информационных, правовых форм, методов, способов и приемов). Ответственность за жизненное обеспечение и безопасность возлагается на государство, которое призвано гарантировать удовлетворение потребностей и интересов отдельной личности и их групп.

Именно государство обязано обеспечить соразмерное соотношение заработной платы и стоимости услуг, осуществлять управление потребностями, обменом, оказывать услуги, необходимые для его граждан. Сервисный подход к сущности государства связан с такими направлениями оптимизации властно-правовой деятельности, как развитие сетевых форм управленческого взаимодействия, формирование "электронного правительства", коммуникативных технологий контроля и планирования, развитие "онлайн-овых" услуг, формирование многосторонних связей, позволяющих гражданам активно участвовать в отправлении власти... Следует подчеркнуть, что принцип сетевой организации и электронного управления (оказание публичных услуг на основе информационно-коммуникативных технологий) не направлен на пересмотр существующей государственно-правовой организации и не подменяет ее базовые политико-правовые институты» [12].

Но при всей популярности модели «сервисного государства» в данное время не только за рубежом, но и в России нельзя не вернуться к мысли о том, что невозможно соединение в рамках одной теории всех присущих государству функций. В частности, подтверждением этому может служить следующее мнение: «Для современных западных сообществ характерна идеология сервисной модели государства. Институты государственной власти выступают в данном случае в качестве агентов, а граждане – клиентов. Однако такая модель противоречит всей традиции развития государственности в России. Неудача реформы государственного управления 2003–2004 гг. во многом объясняется экстраполяцией применительно к специфическим российским условиям элементов чужеродной управленческой системы. Для России сервисная модель государственности функционально не подходит. Государство в ней не может ограничиваться функцией обслуживания граждан... Идеология сервисного государства находится в резком диссонансе со всем историческим опытом развития государственности в России. Не социальные и технологические сдвиги вызывали в ней к жизни управленческие реформы, а сами реформы определяли вектор социальных и технологических инноваций. Государство являлось

главным катализатором происходящих в обществе перемен. Поэтому функциональное назначение государственной власти в России принципиально иное, нежели на Западе... Сервисный концепт не применим в полной мере и к модели государственного управления, сложившегося в странах Запада. Функции государства далеко не ограничиваются задачами оказания услуг населению. Оно не только реализует интересы социума, но и само ставит перед ним стратегические ориентиры, организует на свершения. Государство ведет народ, а не только обслуживает его потребности. При необходимости оно даже прибегает к насилию. Понятно, что государственное принуждение под категорию государственных услуг не подпадает. Сервис является весьма важной сферой общественного бытия. Однако он не распространяем на все бытие» [13].

Что касается «электронного правительства», особенно упоминаемого сторонниками сервисной модели, то его создание не связано только лишь с представлениями о модели государства. Достаточно обратиться к определениям данного термина международными организациями, чтобы понять это:

- Европейской комиссией предлагается следующее: «электронное правительство – это использование в государственных структурах информационно-коммуникационных технологий на фоне проведения организационных реформ и формирования у государственных служащих навыков, направленных на улучшение функционирования госструктур и повышение уровня оказываемых ими услуг» (europa.eu.int, European Commission, EC);

- Организация экономического сотрудничества и развития формулирует представление об электронном правительстве как «использование информационно-коммуникационных технологий, и особенно Интернет, в качестве инструмента, позволяющего достигнуть более эффективно-го правительства» (www.oecd.org, Organisation for Economic Cooperation and Development, OECD).

Определений множество, но все они, так или иначе, могут интерпретироваться следующим образом: электронное правительство – трансформирование внутренних и внешних

отношений государственных организаций на основе использования возможностей Интернета, информационных и телекоммуникационных технологий с целью оптимизации принимаемых решений, улучшения качества предоставляемых услуг, повышения уровня участия общества в вопросах государственного управления и совершенствования внутренних процессов.

Представляя виды взаимодействия различных элементов государства и общества в условиях электронного правительства, обычно приводят их англоязычную интерпретацию, хотя, надо отметить, единства толкований и в этом вопросе нет. Приведем некую обобщенную версию, полезную для последующих рассуждений и выводов.

Виды взаимодействия в условиях электронного правительства:

- *между государством и гражданами (G2C, Government-to-Citizen)* – предоставление доступа каждому гражданину к информации государственных органов и непосредственное получение их услуг;

- *между государством и бизнесом (G2B, Government-to-Business)* – содействие развитию бизнеса улучшением качества доступа к бизнес-информации, совершенствованием технологий электронной торговли, снижением нагрузки путем исключения избыточного сбора данных;

- *между органами государственной власти (G2G, Government-to-Government)* – консолидация усилий органов власти на всех уровнях управления, снижение межведомственных барьеров, совершенствование функций управления и упрощение административных процедур;

- *между государством и госслужащими (G2E, Government-to-Employees)* – доступ к содержанию баз данных и знаний при сборе необходимой информации по различным сферам деятельности посредством интеграции информационных систем государственной службы.

Из содержания видов взаимодействия можно сделать вывод, что электронное правительство разрабатывается не только для предоставления услуг, но и для информационной поддержки принятия управленческих решений. Наиболее четко на это указывают такие виды взаимодействия,

как G2E и G2G. Хотя и другие виды при более пристальном рассмотрении содержат элементы поддержки принятия решений.

1.6. Государственные органы РФ

Обсуждение вопросов принятия государственных решений непосредственно связано с необходимостью получить представление о функциях, механизме, органах государства, поэтому приведем краткое описание этих понятий. Начнем с того, что роль государства в жизнедеятельности общества выражается в реализации определенных функций. В теории государства и права используется следующая трактовка указанных понятий [14]. *Функции государства* – это основные направления его деятельности по решению задач, стоящих перед ним на том или ином этапе развития, представляющие собой средство реализации этих задач. Функции государства неразрывно связаны с механизмом государства. *Механизм государства* – это система государственных органов, призванных осуществлять государственную власть, задачи и функции государства. Между функциями и механизмом существует тесная обратная связь. Функции современного государства осуществляются при помощи государственного механизма, посредством деятельности всей системы объединяемых им и взаимосвязанных между собой государственных органов. Вместе с тем, от функций государства зависит сама структура государственного механизма. Функции непосредственно влияют на возникновение, развитие и содержание деятельности тех или иных органов государства. В свою очередь представление о механизме государства тесно связано с понятием *государственного аппарата* – системой органов государства, с помощью которых осуществляется государственная власть, выполняются основные функции, достигаются стоящие перед государством на различных этапах его развития цели и задачи. Наконец, *государственный орган* – это составная часть государственного аппарата, которая имеет собственную структуру, определенные законом полномочия властного характера по управлению конкретной сферой общественной жизни и тесно взаимодействует

с другими элементами государственного механизма, образующими единое целое.

Авторы [14] наглядно демонстрируют, что государственные органы могут быть подразделены на различные виды и по различным основаниям (рис. 1.2).

Представленная классификация государственных органов описывается авторами следующим образом.

Существенное значение имеет деление государственных органов *по принципу разделения власти: представительные или законодательные* (дума, собрание, совет и др.); *исполнительные* (глава государства, глава правительства, министерства, местные исполнительные органы); *судебные*, в том числе органы конституционного надзора.

По порядку осуществления компетенций. Организационно государственный орган складывается из публично-властной должности или должностей, обычно иерархически связанных, и так называемого технического аппарата, обеспечивающего публично-властную деятельность государственного органа. Соответственно различаются *единоличные* и *коллегиальные органы*. Единичный орган состоит из одного должностного лица государства. При этом единичный орган, например президент, отличается от должностного лица государства, не являющегося государственным органом, тем, что в первом компетенция должностного лица и государственного органа совпадают. Глава коллегиального государственного органа может одновременно выступать и как единичный орган, если он обладает самостоятельной компетенцией не только в рамках компетенции возглавляемого им коллегиального органа. Например, председатель правительства может обладать самостоятельной компетенцией при формировании правительства – коллегиального органа.

По характеру полномочий государственных органов выделяют *органы общей компетенции* (например, Правительство РФ) и *органы специальной компетенции* (например, Министерство внутренних дел России).

В зависимости от *порядка формирования* различаются *органы, избираемые гражданами* (представительные органы), и формируемые другими государственными органами.

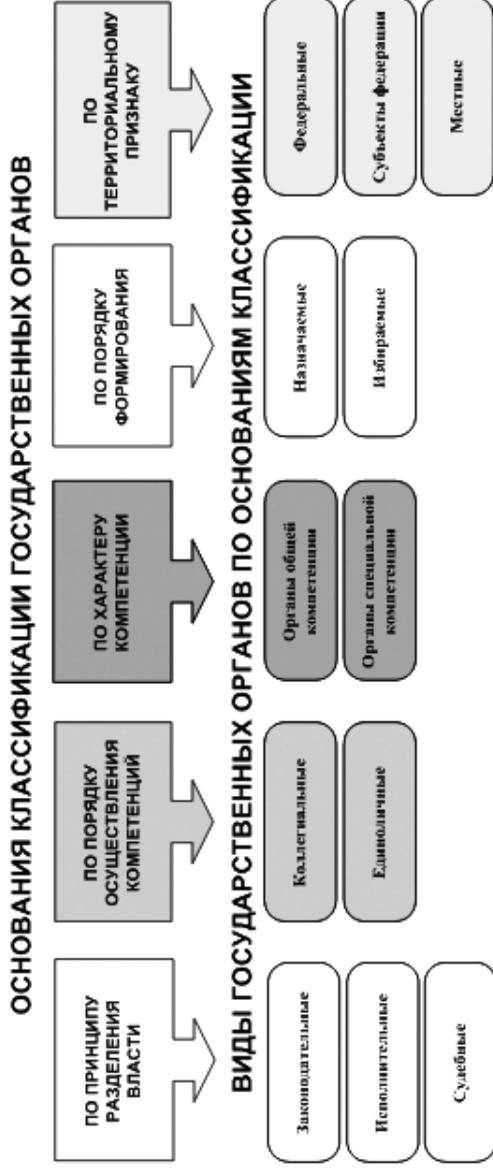


Рис. 1.2. Классификация государственных органов

По структуре или способу организации государственные органы можно поделить на *простые* (не имеют внутреннего подразделения, например нотариат) и *сложные* (обладают соответствующей структурой, например министерства).

В зависимости от *территориальной сферы деятельности* государственные органы делятся на *федеральные, органы субъектов федерации и местные*. Муниципальные органы или органы местного самоуправления (в РФ, так как в других странах это могут быть местные государственные органы) выступают как специфические элементы механизма государственной власти, поскольку по закону наделяются отдельными государственными полномочиями, реализация которых подконтрольна государству.

1.7. Предметы ведения органов государственного управления РФ

В теории административного права существуют два подхода к определению государственного управления, учитывающих вышеизложенные положения [15].

1. Государственное управление в широком понимании – это регулирующая деятельность государства в целом (деятельность представительных органов власти, исполнительных органов государственной власти, судебных органов). Государственное управление в широком смысле характеризует всю деятельность государства по организующему воздействию со стороны специальных субъектов права на общественные отношения. Функции государственного управления в той или иной мере осуществляют многие органы государства: суд, прокуратура, представительные органы публичной власти.

2. Государственное управление в узком понимании – это административная деятельность, а именно деятельность исполнительных органов государственной власти на уровне федерации и субъектов федерации. В их деятельности с наибольшей полнотой проявляются черты, присущие управлению как особому виду государственной деятельности.

Кроме этого, административное право оперирует своим понятийным аппаратом, который в различных интерпрета-

циях авторов книг и учебников имеет особенности. Например, в [15] предлагаются следующие определения.

Область государственного управления – сгруппированные по признаку основного назначения отрасли государственного управления. При этом различают три основные группы по областям: в экономической сфере, социально-культурной и административно-политической областях.

Отрасль государственного управления – система звеньев органов управления, объединенных общностью объекта управления. Например, промышленностью, транспортом, сельским хозяйством, строительством, образованием, здравоохранением, финансами, связью. Разнообразием функций государственного управления соответствует и наличие различных отраслей и сфер государственного управления.

Сфера государственного управления – это комплекс организационных отношений, связанных с осуществлением межотраслевых полномочий специального назначения. Например, стандартизация, сертификация, метрология, статистическая отчетность. В этих сферах органы государственного управления осуществляют контрольно-надзорные полномочия в установленных законом масштабах и границах.

В источнике [16] дается несколько иное представление о содержании понятийного аппарата. Здесь указывается, что одним из основных правил организации деятельности органов исполнительной власти является их деление на *блоки* и *внутриблочные комплексы* органов, объединенных по признаку однородности управленческих отношений (по сферам и отраслям управления). В данном случае под сферой понимается то, что у автора [15] трактуется как область государственного управления по соответствующим группам отраслей.

В зависимости от объекта управления проводится деление органов исполнительной власти на органы общей, отраслевой, межотраслевой и региональной компетенции. *Органами общей компетенции* называются органы, осуществляющие государственное управление на федеральном или региональном уровне в отношении всех объектов управления соответственно на территории федерации или ее субъекта.

Отраслевое управление относится к ведению федеральных органов, а в субъектах федерации – соответствующих

органов исполнительной власти. Для отраслевого управления характерны вертикальные правоотношения, иначе говоря, отношения подчиненности или подведомственности, существующие между органами управления и объектами управления.

Под *межотраслевым* (*межведомственным* или *функциональным*) управлением понимается исполнительная и распорядительная деятельность, осуществляемая органами государственного управления, наделенными надведомственными полномочиями по отношению к организационно не подчиненным им управляемым объектам. Этим обеспечивается согласованность и единство действий объектов управления при решении общегосударственных или межотраслевых задач.

Под *региональным* управлением понимается исполнительная и распорядительная деятельность, осуществляемая органами исполнительной власти субъектов федерации в пределах территории субъекта или региона, а не деятельность федеральных органов исполнительной власти и образуемых ими территориальных органов.

Независимо от особенностей терминологии, используемой в тех или иных источниках, в административном праве понятие государственного управления рассматривается в узком смысле. Что касается представления об исполнительных органах государственной власти, то подчеркивается, что понятие «исполнительная власть» является в свою очередь более узким по отношению к понятию «государственное управление», так как исполнительная власть производна от государственного управления. Исполнительная власть определяется объемом и характером властных полномочий, реализуемых в процессе государственно-управленческой деятельности и местного самоуправления. Органы исполнительной власти составляют базу организационной структуры государственного управления и оказывают непосредственное управляющее воздействие на различные общественные процессы, поведение и деятельность людей. Исполнительная власть осуществляется посредством управленческих процедур. Опираясь на это понимание, исходя из объекта нашего исследования – определенных аспектов управленческих технологий,

используемых в процессе принятия и реализации государственных решений, уточним в соответствии с этой позицией представление об органах государственного управления.

Орган государственного управления (исполнительной власти) – это субъект исполнительной власти, который непосредственно осуществляет функции государственного управления, имеет определенную структуру и управленческий персонал. Управленческая деятельность осуществляется органами государственного управления только в пределах предоставленных им полномочий и компетенции.

До сих пор, говоря о предметах ведения, мы соотносили это понятие с уровнями власти (государственной, муниципальной). Но если под компетенцией понимается совокупность предметов ведения и полномочий, то очевидно, что понятие «предмет ведения» вполне можно применить и к управленческой деятельности органов государственного управления. Тогда, пользуясь терминологией одного из источников [15], констатируем, что *объекты управления в области государственного управления, отрасли государственного управления, сферы государственного управления будут являться предметами ведения того или иного органа государственного управления (исполнительной власти).*

Отсюда, наряду с функциями государственного управления, выделим *функции органов государственного управления (предметные функции)*, понимая под ними управляющее воздействие определенного органа исполнительной власти на объекты конкретной предметной области, для осуществления которого образован соответствующий орган исполнительной власти [17]. Содержание функций управления предопределено стоящими перед государством и органами государственного управления целями и спецификой объекта государственного управления (предмета ведения). Предметные функции предполагают конкретное направление организационно-правового воздействия исполнительного органа государственного управления на конкретные объекты управления.

Управленческая деятельность исполнительных органов государственного управления в Российской Федерации реализуется:

- на федеральном уровне – практической деятельностью Президента РФ, Правительства РФ, федеральных органов исполнительной власти (федеральных министерств, государственных комитетов, российских агентств, федеральных служб, комиссий, надзоров);
- на уровне субъектов федерации – главами субъектов (администраций субъектов), правительствами субъектов (администрациями), другими органами исполнительной власти субъектов РФ;
- на муниципальном уровне – органами местного самоуправления (местной администрацией), ее органами и структурными подразделениями.

Необходимо отметить, что система органов исполнительной власти субъектов федерации (и муниципалитетов) устанавливается ими самостоятельно, но при организации деятельности этих органов учитывается принятое деление федеральных органов исполнительной власти на области государственного управления, отрасли государственного управления, сферы государственного управления. Это является одним из необходимых условий обеспечения теснейшего взаимодействия федеральных и региональных исполнительных органов.

Выводы

В первом разделе мы представили позиции исследователей по отношению к институту публичной власти, показали различные точки зрения на государственное управление. При этом рассмотрели ряд наиболее известных теоретических моделей, в качестве которых выделяют рационально-классическую, плюралистическую, корпоративную, рыночную, кибернетическую, технологическую и модернистскую. Но это далеко не вся совокупность существующих моделей. Причем мало того, что их адекватность практике государственного управления не может не подвергаться критическому осмыслению, но она подвержена постоянным количественным и качественным изменениям.

Проследивая историю современных исследований в сфере государственного управления, мы убедились, что есть два подхода, скорее философских, нежели прагматических, – нормативный и поведенческий, которые выражают отноше-

ние сторонников этих подходов как к возможностям человека управлять внешними относительно себя процессами, так и к природе общества и государства.

При обсуждении механизма принятия государственных решений мы обратили внимание на то, что исследователи указывают на сложность происходящих при этом процессов, которая обусловлена наличием различных уровней государственного устройства, взаимодействием центральных, региональных и местных центров, оказывающих собственное влияние на принятие решений.

Наконец, есть своего рода признание, что проблема определения исходных оснований для моделирования процесса принятия государственных решений остается открытой. Некоторые ученые называют полемику о подходах к моделированию в известной мере искусственной. Ведь действия лиц, принимающих решения, по их мнению, в принципе не могут быть описаны на базе лишь одной теоретической модели или в рамках одной-единственной методологии. К тому же, утверждают они, невозможно также и соединение в одной теории всех предписываемых государству функций.

Контрольные вопросы

1. Назовите два основных уровня публичной власти в государстве.
2. В чем отличие предметов ведения государственного и муниципального уровней власти?
3. Назовите основные теоретические модели государственного управления.
4. Какие существуют подходы к принятию государственных решений?
5. Каковы основания классификации государственных органов?
6. Как определяется государственное управление в широком понимании?
7. Как определяется государственное управление в узком понимании?
8. В чем заключаются предметные функции органов государственного управления?

2. ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ОРГАН КАК ОРГАНИЗАЦИОННАЯ СИСТЕМА

2.1. Прагматический подход к принятию и исполнению государственных решений

Как и в административном праве, в дальнейшем речь будет идти о государственном управлении в узком понимании – как административной деятельности, под которой имеется в виду управленческая деятельность в аспектах принятия и выполнения решений исполнительными органами государственной власти на уровне федерации, субъектов федерации, муниципалитетов. При этом исключим из рассмотрения те государственные органы, которые представлены персонами: президент, председатель правительства, глава субъекта, глава муниципального образования. Все другие исполнительные органы государственного управления будем называть общим термином – организационная система или организация, независимо от уровня, отраслевой принадлежности, сферы деятельности. Если конкретизировать, какие исполнительные органы служат объектами нашего исследования в аспекте принятия и выполнения государственных решений, то назовем министерства, агентства, службы, администрации субъектов, местные администрации; различные подразделения указанных органов, включая департаменты, управления, комитеты и так далее.

Как указывалось, вопрос определения исходных оснований для моделирования процесса принятия государственных решений остается открытым. Следовательно, можно сделать вывод, что мы имеем дело с «клубком» или «месивом» проблем, причем весьма сложных, с одной стороны, но и больших – с другой, если говорить об адекватности моделей для конкретного государства и человеческой цивилизации в целом.

Учитывая это, предлагается в дальнейшем сосредоточить внимание на вопросах принятия и выполнения государственных решений с позиций выделения определенных функций управления, отражения их содержательного смысла в управленческих решениях, детального рассмотрения процесса перевода решений на язык документа.

Действительно, представление об управленческом решении неразрывно связано с его переводом на язык документа, который является носителем и юридическим основанием действия решения в организационной системе. К сожалению, на стыке между переводом решения в документ существует как бы белое пятно. С одной стороны, теоретические и практические вопросы принятия решений широко освещены в работах по управлению, если можно так обобщить, «кибернетической» ориентации. С другой стороны, вопросы документирования рассматриваются документоведами, политологами, правоведами и представителями других наук. Каждая из сторон, упоминая термины «решение» и «документ», занимается отдельными содержательными аспектами этих понятий. В то же время давно назрела необходимость объединения этих аспектов, комплексного рассмотрения непосредственно управленческого решения и того, как оно оформляется в документальном виде. Отдельные попытки освещения вопросов их взаимосвязи, конечно, есть. Тем не менее, тема перехода решения в документ весьма актуальна. Например, в свое время автору, приступившему к работе в качестве помощника руководителя организации, пришлось столкнуться с формированием проектов различных управленческих документов, имея самое общее понятие о том, какие документы, когда и в каком случае необходимы. Было неочевидно, почему в одном случае решение оформляется приказом, в другом – распоряжением; чем акт отличается от протокола, докладная записка – от служебной. И так далее. Потребовались годы и работа на должностях разных уровней управления, чтобы устоялись определенные представления и навыки по вопросам соответствия управленческого решения и документа.

Впрочем, эта ситуация касается не только данного случая, но известна практически каждому руководителю или работнику аппарата управления. Именно определенный человеческий опыт часто является основным источником правил, согласно которым руководитель определяет, какой документ должен сопровождать его решение. А если это опыт конкретного человека, то естественно, что в коллективной работе возникают некие противоречивые мнения о том,

в каком документе, в какой форме, в каком порядке и в каком случае необходимо зафиксировать те или иные решения, формирующиеся в процессе деятельности организации. Налицо проблемная ситуация.

Представляется, что осмыслить документирование процесса управления, принятия решений, раскрыть содержание этой предметной области, задать направление в разрешении проблемной ситуации нам поможет методологическая платформа прикладного системного анализа, широко используемого при исследовании, проектировании и управлении в организационных системах.

Но прежде чем перейти к конкретизации представлений об управленческом решении и документе, осветим некоторые вопросы, связанные с системными представлениями об организационной системе, аппарате управления организационной системы, функциях управления.

2.2. Организационная система

Поясним, что будем понимать под терминами: «система»; «организационная система» (или «организация»); «управление»; «управляющая система» (или «аппарат управления»); «управляемая система» (или «объект управления»).

Следует отметить, что в мировой научной литературе существуют десятки определений понятия «система». Важно подчеркнуть, что само представление о системе эволюционирует, особенно это заметно по воззрениям начала – конца XX века. Современные взгляды на систему досконально представлены, например, в книге Ф.П. Тарасенко «Прикладной системный анализ» [18]. Изложение этих взглядов само по себе является интересной и важной задачей, но в данной работе мы вынуждены ограничиться рассмотрением лишь некоторой их части, поэтому дадим краткое определение понятия «система» по источнику [19]. Система – средство достижения цели; основные особенности системы: целостность, относительная обособленность от окружающей среды, наличие связи со средой, наличие частей и связей между ними, подчиненность всей организации системы некоторой цели. Отсюда любую организацию (имеет цель создания и

функционирования – выпуск определенной продукции; имеет производственные площади, средства труда, предметы труда; юридически и территориально обособлена – есть устав или положение, структура, расчетный счет, почтовый адрес; взаимодействует с партнерами по производству конечной продукции и потребителями; деятельность регламентируется подзаконными актами государства и т.д.) можно рассматривать как систему. Но организация – это прежде всего коллектив людей. А система, основным элементом которой является человек, относится к организационным (или социальным) системам.

Согласно определению в [20] *организационная система – это система, целью которой является согласование действий и отношений людей, средств и предметов деятельности в интересах достижения общих целей.* Организационные системы отличаются средствами и предметами деятельности, конечными продуктами, величиной и масштабами распространения и влияния этих конечных продуктов, имеют иные особенности и так далее.

Независимо от указанных отличий все разнообразие форм организационных систем, включая органы государственного и муниципального управления (министерства, агентства, службы, администрации субъектов, местные администрации, департаменты, управления, комитеты и т.д.) будем обозначать одним наименованием – *организация* (рис. 2.1).

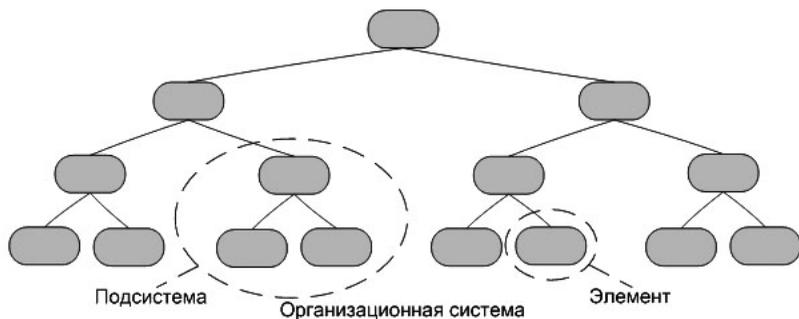


Рис. 2.1. Организация

Любая система по определению состоит из взаимосвязанных частей – элементов и совокупностей элементов – подсистем. Основными элементами, формирующими подсистемы организационной системы или организации, являются люди и их группы, объединенные общими целями, задачами, функциями. Подсистемы называются *подразделениями организации*. Люди в организации обобщаются терминами *персонал организации* или *должностной*, или *личный состав организации*.

Наиболее распространенный принцип построения структуры организационных систем – иерархия. Она может быть идеальной и неидеальной. Существуют и другие модели структур организации – сетевая и гибридная. Но в подавляющем большинстве организации имеют построение, близкое к иерархическому. При этом существует мнение, что за все время своего существования человечество не нашло никакого более универсального принципа организации, чем иерархия.

С точки зрения управления организационная система состоит из *управляемой части (объекта)* и *управляющей части (субъекта)*, которые взаимодействуют между собой (рис. 2.2). Например, в местной администрации муниципального образования объектами управления выступают муниципальные учреждения, муниципальные предприятия и т.д. Субъект управления – аппарат администрации муниципального образования.

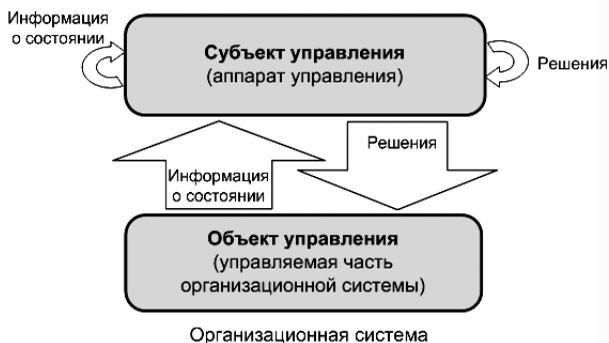


Рис. 2.2. Взаимодействие субъекта и объекта управления в организации

Под *управлением* понимается *целенаправленное воздействие субъекта управления на объект управления посредством решений, обеспечивающих получение конечного продукта организационной системы* [20]. Оценка влияния своих управляющих воздействий – *решений* – производится субъектом управления на основе обратной связи, обеспечивающей получение информации о достижении цели управления (рис. 2.3) с учетом состояния объекта управления.



Рис. 2.3. Процесс управления

Важно указать, что для выбора лучшего варианта управляющего воздействия, как правило, обязательным является предварительный поиск такого воздействия с использованием модели управляемого объекта. В книге Ф.П. Тарасенко «Прикладной системный анализ» [18] подчеркивается, что существенным компонентом управления является, помимо самого субъекта управления, управляемого объекта, цели управления, управляющего воздействия, еще и модель управляемого объекта, на основе которой субъект проектирует управляющие воздействия. Какое именно управляющее воздействие следует подавать на вход управляемого объекта, субъект управления определяет, перепробовав на модели (именно на модели) разные варианты воздействий и выбрав тот, который обеспечивает получение на модели эффекта достижения цели управления. Успех в управлении социальными системами зависит от того, во-первых, насколько

эффективно осуществляется наполнение модели информацией, получаемой по ходу управления; во-вторых, насколько близка модель управляемой системы к самой системе; в-третьих, насколько поставленные цели совместимы с объективными законами природы.

В дальнейшем субъект управления мы будем обозначать терминами «система управления» или «аппарат управления». Как вытекает из формулировки понятия «управление», предметом деятельности системы управления служит информация, а конечным продуктом – решение.

2.3. Взаимодействие организационных систем

Жизнедеятельность организационной системы недостаточно рассматривать только с точки зрения взаимодействия объекта и субъекта управления между собой. Должно быть учтено влияние внешних по отношению к данной организации организационных систем. Например, организация определенной отрасли получает управляющие воздействия от отраслевого министерства. У организации есть партнеры и потребители, которые либо обеспечивают ее сырьем, комплектующими материалами и т.д., либо реализуют продукцию, либо выступают приобретателями изделий. Деятельность администрации города должна соответствовать требованиям государственных законодательных актов, решениям региональной и городской думы. Население города, предприятия и учреждения, находящиеся на его территории, выступают в качестве потребителей и выдвигают свои требования к результатам работы администрации.

Анализ взаимодействия организационных систем и подробное описание его аспектов, соответствующая терминология представлены в [20]. Согласно этому источнику внешние организационные системы по отношению к исследуемой с какой-либо целью организации, определяющие нормативы ее функционирования, обозначаются термином *вышестоящие системы*. Системы, выступающие в качестве партнеров по производству и реализации, потребителей конечной продукции данной организационной системы обозначаются как *системы существенной среды*. Организационная система,

включая объект и субъект управления; вышестоящие системы; системы существенной среды объединяются общим понятием *системы целеполагания*.

Понятно, что любое исследование системы связано с ликвидацией (или решением) какой-либо проблемы. Качество результатов исследования будет зависеть от того, насколько точно мы определили состав (список, перечень) внешних систем целеполагания, оказывающих существенное влияние на процесс целеполагания исследуемой системы. В прикладном системном анализе вопросу определения таких систем, которых называют стейкхолдерами, уделено особое внимание. Для их выявления существуют специальные приемы, например рекомендованные Европейской комиссией, мнемонические и другие.

В случае определения состава стейкхолдеров для органа государственного управления может использоваться уже известный нам подход в электронном правительстве, демонстрирующий виды взаимодействия. Напомним, это взаимодействие *между государством и гражданами (G2C)*, которое предполагает предоставление доступа каждому гражданину к информации государственных органов и непосредственное получение им услуг; *между государством и бизнесом (G2B)*, которое должно содействовать развитию бизнеса посредством улучшения качества доступа к бизнес-информации, совершенствования технологий электронной торговли, снижения нагрузки путем исключения избыточного сбора данных; *между органами государственной власти (G2G)*, позволяющее консолидировать усилия органов власти на всех уровнях управления, обеспечивающее снижение межведомственных барьеров, совершенствование функций управления и упрощение административных процедур; *между государством и госслужащими (G2E)*, что предоставляет возможность доступа к содержанию баз данных и знаний при сборе необходимой информации по различным сферам деятельности посредством интеграции информационных систем государственных органов.

Но важно отметить, что именно для государственного управления необходимо учитывать так называемых «безмолвных стейкхолдеров»: будущие поколения людей, прошлые поколения людей, окружающую среду.

Схема взаимодействия выделенных таким образом целеполагающих систем показана на рис. 2.4.

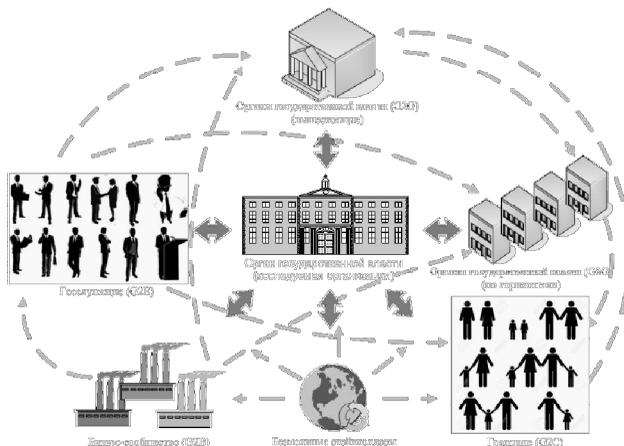


Рис. 2.4. Взаимодействие систем целеполагания

Как сказано выше, системы существенной среды играют роль партнеров, поставщиков своей продукции и потребителей продукции исследуемой организации. В данном случае, исходя из целей работы, в качестве продукции будут рассматриваться только *информационные ресурсы*, которые используются при принятии управленческих решений и сами являются решениями.

Под информационными ресурсами или, для краткости, информацией мы будем понимать то, что содержит так называемая «пирамида познания», предложенная Р. Акоффом в одной из своих последних, обобщающих обширный человеческий и исследовательский опыт книг «Менеджмент в XXI веке». В «пирамиде» Р. Акоффа раскрывается смысл таких вещей, как *данные*, *информация*, *знания*, *понимание* и *мудрость*. Он пишет, что различия между ними не только важны, но они образуют иерархию по возрастанию ценности [21]. Кратко представим содержание каждого из пяти уровней от низшего к высшему.

Данные состоят из символов, обозначающих объекты, события и их свойства. Они являются результатом наблюдения.

Информация получается из данных, преобразованных в полезную форму. Она состоит из описаний, ответов на вопросы: *кто? что? когда? где? сколько?*

Знания образуются из получения ответов на вопрос *как?* Знание состоит из *нау-хау* и содержится в инструкциях. Знание может быть получено либо из опыта, например методом проб и ошибок, либо из эксперимента, либо от кого-то другого, кто получил его из опыта, своего или чьего-то еще.

Понимание заключается в объяснениях, в ответах на вопрос *почему?* Понимание обеспечивает и ускоряет получение знания. Понимание нужно для определения релевантности данных и информации, осознания, почему ситуация такова, как она есть, и как ее характеристики причинно связаны с нашими целями.

Мудрость есть способность воспринимать и оценивать субъектом суждений отдаленные последствия своего поведения, учитывать ценности результатов, предполагает наличие ответов на вопрос *зачем?* Можно еще добавить: *для чего в будущем? для кого в будущем?* В свою очередь это поведение является продуктом того, какими информацией, знанием, пониманием обладает субъект суждений, то есть тем, что получил субъект на предыдущих уровнях «пирамиды».

Представляется, что именно такое понимание, детализация того, что мы обычно обобщаем термином «информация», позволяет более четко определить, какими именно информационными ресурсами пользуются при принятии управленческих решений.

Необходимо добавить, что представленные системы целеполагания (см. рис. 2.4), внешние по отношению к исследуемой организации, взаимодействуют не только с ней, но и, естественно, вступают в различные отношения между собой, что показано пунктирными стрелками.

2.4. Аппарат управления организации

Аппарат управления – элементы и подсистемы организационной системы, выполняющие функции управления. Как ранее показано, государственный орган имеет собственную структуру и определенные законом полномочия властного

характера по управлению конкретной сферой общественной жизни. Если рассматривать его как организационную систему с точки зрения взаимодействия субъекта и объекта управления, то он имеет двойственный характер. С одной стороны, государственный орган в целом выступает субъектом управления по отношению к организационным системам конкретной сферы общественной жизни, которые являются объектами управления. С другой стороны, сам государственный орган как организационная система имеет внутреннюю конструкцию, состоит из управляющей и управляемой частей. Например, министерство оказывает управляющие воздействия на учреждения, предприятия определенной отрасли, но и само имеет департаменты, управления, комитеты, которые можно рассматривать в качестве объектов управления. Следовательно, сам субъект управления, как и всякая организационная система, имеет подсистемы и элементы с собственными интересами и целями, что требует управляющих воздействий (см. рис. 2.2, возвратные стрелки). Соответственно, рассматривая процесс управления, мы должны иметь в виду, что решения принимаются как по различным аспектам жизнедеятельности объекта управления – в широком понимании (например, принятие решений министерством в отношении отраслевых учреждений и предприятий), так и в отношении отдельных подсистем и элементов самого субъекта управления организационной системы – в узком смысле. Примером последнего может служить проведение административной реформы, реорганизационные мероприятия, связанные со структурными изменениями внутри министерства.

2.5. Лицо, принимающее решение. Руководитель

Говоря об организационной системе, аппарате управления, функциях управления, управленческом решении, мы должны не только соотносить эти понятия с основным элементом организационных систем – человеком, но и представлять, в какой мере вопросы управления организацией решаются конкретным работником в соответствии с занимаемой им должностью.

Очень часто употребляется словосочетание *лицо, принимающее решение* (ЛПР). Этот термин используется в различных областях научных исследований и практической деятельности, широко распространен в настоящее время. Причем многие под ЛПР понимают лишь руководителей разного уровня. Но ситуация с этим определением не совсем однозначна. Так, Питер Ф. Друкер пишет: «Каждый сотрудник в современной организации является "управляющим", если в силу занимаемой им должности или имеющихся знаний он отвечает за деятельность, которая непосредственно влияет на способности данной организации функционировать и добиваться результатов... Такой человек обязан принимать решения...» [22]. Далее автор приходит к выводу, что лицом, принимающим решение, можно назвать как президента компании или иного администратора, так и специалиста, который, не имея подчиненных, своей работой значительно влияет на судьбу компании.

То есть лицо, принимающее решение, – более широкое понятие, нежели руководитель (рис. 2.5). С этим мнением авторитетного ученого в области управления нельзя не согласиться. Примеров, подтверждающих его, можно привести сколь угодно много. Точнее, очевидно, что в большинстве нынешних аппаратов управления организаций, наряду с явной тенденцией снижения количества должностей технических работников, а то и полного их исчезновения (техников, машинисток, копировальщиц и подобных им), постоянно увеличивается и уже доминирует слой специалистов, от которых требуется умение самостоятельно принимать решения в области деятельности, находящейся в их компетенции. Конечно, наличию такой явной тенденции современный мир обязан в первую очередь мощному развитию информационных технологий, обеспечивающих автоматизацию многих операций и процедур, которые ранее выполняли технические работники.

В то же время если речь идет о ЛПР, имеющих под своим руководством других людей и называемых Питером Ф. Друкером *администраторами*, то лучше использовать термин «*руководитель*». Подтверждением адекватности его употребления служит приведенное в [23] определение, которое поясняет, что руководство – это такое поведение, когда один

человек реально влияет на деятельность других, обеспечивая движение к поставленной цели.

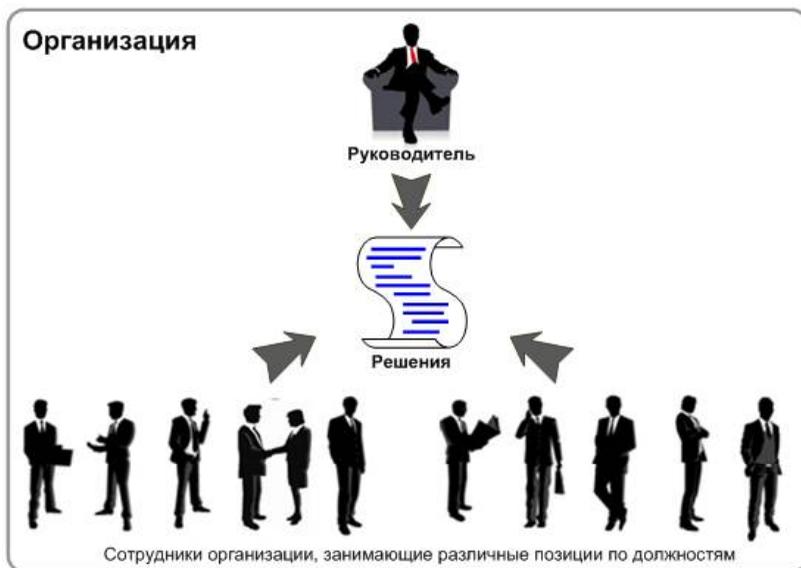


Рис. 2.5. Лица, принимающие решения, в организации, и решения

Выводы

Любой орган государственного управления, министерство, ведомство, администрации субъектов федерации и местные администрации, их подразделения суть организационные системы или организации, которые имеют субъект или аппарат управления и объект управления. Предметом управленческой деятельности служат информационные ресурсы, а конечным продуктом – решения. Основным элементом организации является человек, обеспечивающий процесс принятия решений, – лицо, принимающее решение. При

этом часть ЛПР, непосредственно влияющих на деятельность других при достижении цели организации, выделяется в качестве руководителей.

Контрольные вопросы

1. Какова цель организационной системы?
2. Что такое системы целеполагания?
3. Какие виды взаимодействия систем целеполагания учитываются?
4. Что содержит «пирамида познания»?
5. Какова роль аппарата управления организации?
6. В чем отличие ЛПР от руководителей организации?

3. РЕШЕНИЕ И ФУНКЦИИ УПРАВЛЕНИЯ

3.1. Решение и функции аппарата управления

Решение и функции аппарата управления можно рассматривать как две стороны одной медали. Раскроем смысл этого утверждения.

Как большинство понятий в рассматриваемой предметной области, управленческое решение имеет множество определений, что зависит от «позиции наблюдателя». Причем понятие решение трактуется и как процесс, акт выбора, и как результат выбора. Приведем несколько формулировок решения, взятых из [23].

- *Управленческое решение* – это результат конкретной управленческой деятельности.

- *Решение* – результат выбора из множества вариантов, альтернатив, представляющий собой руководство к действию на основе разработанного проекта или плана работы.

- *Решение* – это выбор одной альтернативы из множества рассматриваемых альтернатив (вариантов). Этот выбор осуществляется по некоторым критериям решения, позволяющим оценивать альтернативы с точки зрения одной или нескольких целей.

- *Решение* – это предварительно обдуманый выбор из нескольких вариантов возможного поведения, которые направлены на достижение одной или нескольких целей и приводят к практическим результатам.

- *Решение* – один из необходимых моментов волевого действия, состоящий в выборе цели действия и способа ее достижения. Волевое действие предполагает предварительное осознание цели и средств действия, мысленное обсуждение оснований, говорящих «за» или «против» его воплощения.

С точки зрения представлений о системности, пожалуй, необходимой и достаточной может служить следующая формулировка: «... *решение* можно определить как *выбор субъектом управления одной из множества альтернатив управления объектом для достижения намеченной цели*» [20].

При всем разнообразии трактовок понятия «решение» известно, что управленческое решение предназначено для ликвидации какой-либо проблемной ситуации, возникающей

в организационной системе, и рассматривается, что ранее отмечено, не только как результат, изолированный, сиюминутный акт, но и как процесс, состоящий из ряда этапов. Состав и содержание этапов процесса каждый автор приводит по-своему. Но во многом представления авторов схожи, включают некие общие процедуры ликвидации проблемных ситуаций.

Проблемная ситуация не может быть ликвидирована без решения, а решение не принимается без наличия проблемной ситуации. В этом заключается диалектическое единство проблемной ситуации и ее решения. Произведя обобщение мнений ряда исследователей по составу и содержанию процедур разрешения проблемных ситуаций, их последовательности, можно представить некий цикл ликвидации проблемы или *жизненный цикл решения* (рис. 3.1) по аналогии с жизненным циклом конечного продукта, коим является решение для аппарата управления. Он состоит из четырех этапов: *целевыявление, принятие решения, выполнение решения, контроль выполнения решения* [20].



Рис. 3.1. Жизненный цикл решения

Функциональность – одно из свойств любой системы, в том числе организационной. *Функции системы – это ее поведение во внешней среде; изменения, производимые системой в среде; результаты ее деятельности; продукция системы* [18].

Ранее отмечалось, что функции государства – это основные направления деятельности государства по решению задач. Функции конкретных органов государственного управления можно охарактеризовать как предметные функции, понимая под ними управляющие воздействия определенного

органа исполнительной власти на объекты конкретной предметной области, для осуществления которых образован соответствующий орган власти. Содержание функций управления предопределено стоящими перед государством и органами государственного управления целями и спецификой объекта государственного управления (предмета ведения). Предметные функции предполагают конкретное направление организационно-правового воздействия исполнительного органа государственного управления на конкретные объекты управления.

Выделяются *основные функции* государственного управления, которые характеризуются как всеобщие, типичные виды взаимодействия между субъектами и объектами управления, обеспечивающие достижение согласованности и упорядоченности в сфере государственного управления [15]. В [15] представлены следующие основные функции управления.

- *Информационное обеспечение* деятельности государственных органов, включая сбор, получение, обработку, анализ информации, необходимой для осуществления государственной (управленческой) деятельности.

- *Прогнозирование и моделирование развития* системы государственного управления, государственных органов, стандартов государственного управления.

- *Планирование*, включая определение направлений, пропорций, темпов, количественных и качественных показателей развития тех или иных процессов в системе государственного управления, в частности реализации государственных функций по сферам деятельности, определение направлений развития и реформы государственной деятельности и государственного управления.

- *Организация* – под этой деятельностью понимается формирование системы государственного управления на основе установленных принципов и подходов, определение структуры управляющей и управляемой систем в государственном управлении, включая действия и решения, целью которых является обеспечение надлежащего функционирования органов государственного управления.

- *Распорядительство* – оперативное регулирование управленческих отношений, возникающих по поводу осу-

ществления полномочий государственных органов и должностных обязанностей, обеспечение режима должной государственной деятельности в форме принятия административных актов (правовых актов управления: приказов, распоряжений, указаний, инструкций, правил и так далее).

- *Руководство* – установление правил и нормативов деятельности и отдельных действий государственных органов (государственных служащих, должностных лиц), управляемых объектов; общее руководство – это определение содержания государственной деятельности (например, управленческой).

- *Координация* – согласование деятельности различных государственных органов для достижения общих целей и задач государственного управления.

- *Контроль* – установление соответствия или несоответствия фактического состояния системы государственного управления и ее структуры требуемому стандарту и уровню, изучение и оценка результатов общего функционирования государственных органов, а также конкретных действий субъектов управления; установление соотношения намечаемого и сделанного в системе государственного управления.

- *Регулирование* – установление общеобязательных требований и процедур для объектов управления и различных субъектов права. Содержание государственного регулирования включает следующие элементы: нормативное установление общих требований в конкретной сфере управленческой деятельности; экономическое и правовое регулирование развития конкретных отраслей; государственную поддержку и защиту российских разработчиков, производителей и потребителей; контроль за выполнением установленных законом требований и положений; координационное управление; реализацию надведомственных контрольно-надзорных полномочий.

- *Учет* – фиксация информации, выраженной в количественной форме, о движении материальных ресурсов государственного управления, о результатах реализации управленческих отношений, полномочий государственных органов, государственных управленческих решений, о наличии

и движении документов, имеющих важное значение для государственного управления в целом.

Наряду с представлениями об основных функциях государственного управления существует понятие *общих функций управления*, которые реализуются в любой из сфер управленческой деятельности. Общие функции управления представляются в виде некоторого перечня функций организационной системы. У разных авторов приводятся свои перечни общих функций управления.

Для иллюстрации разных мнений покажем ряд перечней общих функций управления, приведенных в [23] на основе анализа литературных источников:

- «...планирование, организация, координирование, стимулирование, контроль»;

- «...планирование и прогнозирование; распорядительство; координация и мотивация; учет и контроль»;

- «...потребность в планировании, регулировании, координировании и контроле...»;

- «...планирование, организация, управление кадрами, руководство и контроллинг»;

- «...прогнозирование, планирование, организация, контроль, анализ проблемных ситуаций»;

- «...прогнозирование и планирование; организация работы; мотивация; координация и регулирование; контроль, учет, анализ».

Цитирование высказываний по поводу перечня функций управления можно продолжить. Но даже представленные выше мнения об основных функциях государственного управления и общих функциях управления показывают, что их авторы либо дробят, либо сводят в одну те или иные функции. Такое положение дел можно понять, ведь функции очень сложно разделить в реальной жизни, практическом управлении как на уровне государства в целом, так и в отдельной организации. В [23] приводятся следующие примеры: в любом издании «Большой советской энциклопедии» можно прочитать, что «*Прогнозирование... находится во взаимосвязи с планированием...*» или «*Стимулирование труда... материальная оболочка мотивации...*». То же можно сказать о других смежных функциях. Порой их взаимосвязь такова,

что провести границу между окончанием выполнения одной функции и началом другой весьма затруднительно. Например, как прогнозирование, так и планирование направлено в будущее, хотя, строго говоря, различают методы прогнозирования и методы планирования. Стимулирование призвано обеспечить мотивацию. То же касается вопросов взаимосвязи и взаимозависимости других функций.

Обратим внимание на то, что в определении функции системы трактуются как ее поведение во внешней среде и как результаты ее деятельности, продукция. Теперь особо выделим определение основных функций, которое дано следующим перечнем функций управления: *«Целевыявление; выработка и принятие решения; организация выполнения решения; контроль реализации решения»* [20].

Далее, вернемся к жизненному циклу решения. Напомним, что этот цикл представлен состоящим из следующих этапов: *«целевыявление; принятие решения; выполнение решения; контроль выполнения решения»*. Но сравнение элементов жизненного цикла решения с содержащимися в классификаторе функциями управления говорит о полном их совпадении по содержанию. Иначе говоря, *решение как процесс синонимично функциям управления*. Решение – статика управления, функция – динамика управления.

Для дальнейших рассуждений условимся, что функции «целевыявление», «выработка и принятие решения», «организация выполнения решения», «контроль выполнения решения», которые, как мы показали, совпадают с этапами жизненного цикла решения (целевыявление, принятие решения, выполнение решения, контроль выполнения решения), будем называть *элементарными* или *образующими*, в отличие от других общих функций, рассмотренных ранее.

3.2. Фрактальность функций управления

Многообразие высказываний о составе и количестве функций управления вызывает желание как-то упорядочить их, найти общее, привести к какому-то полезному для дальнейших исследований представлению. При этом напрашивается интересная аналогия функций с понятием «*фрактал*».

Попытаемся пояснить мысль, предварительно раскрыв это понятие.

Понятие «фрактал» появилось в последние десятилетия прошлого века и уверенно вошло в обиход математиков и программистов. Слово «фрактал» образовано от латинского Fractus, что в переводе означает «состоящий из фрагментов». Основным свойством фрактала является самоподобие, то есть небольшая часть фрактала содержит информацию о всем фрактале.

По определению основоположника теории фракталов Бенуа Мандельброта, «Фракталом называется структура, состоящая из частей, которые в каком-то смысле подобны целому» [24]. Фракталы делятся на классы: геометрические, алгебраические, стохастические. В нашем случае, не вдаваясь в подробности строгой математической теории, будет достаточным привести пример наиболее наглядного фрактала – геометрического. На нем можно проиллюстрировать мысль о фрактальности функций управления.

На рис. 3.2 показан один из геометрических фрактальных объектов – триадная кривая Коха [24]. Построение кривой начинается с отрезка единичной длины ($n=0$) – нулевое поколение кривой Коха. Далее каждое звено (в нулевом поколении отрезок) заменяется образующим элементом. На рисунке он обозначен через $n=1$. В результате такой замены получается следующее поколение кривой Коха. В первом поколении ($n=1$) это кривая из четырех звеньев, каждое длиной по $1/3$ от длины отрезка нулевого поколения.

При получении второго поколения ($n=2$) выполняются те же действия над каждым из отрезков предыдущего поколения, т.е. каждое звено заменяется уменьшенным в соответствующем масштабе образующим элементом. В результате бесконечного повторения этой процедуры (n стремится к бесконечности) получается фрактал.

Теперь по аналогии с фракталом представим, что нулевое поколение кривой является какой-либо функцией из перечней общих (в отличие от тех, которые мы договорились называть элементарными) функций управления, например *планирование*, или *организация работы*, или *стимулирование*. Будет ли верным утверждение, что при реализации каждой

из этих функций принимаются соответствующие *решения*? Сомнений в правильности этого утверждения нет. Тогда можно сказать, что *решение есть образующий элемент каждой функции управления*. То есть первое поколение фрактала управления включает в каждую функцию решение.

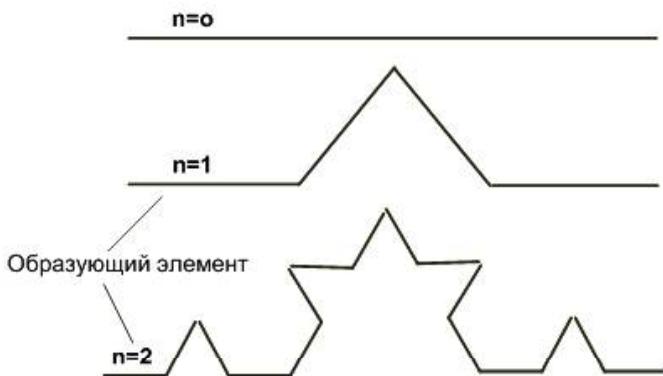


Рис. 3.2. Построение триадной кривой Коха

Полагаем, что любая иная функция, указанная в приведенных выше перечнях, причем не только в перечисленных, но и в других возможных, содержит в себе решение. Соответственно не только решение, но и совокупность элементарных функций можно сравнить с *образующим элементом фрактала*. Любую иную функцию можно представить в качестве *фрактального объекта*, так как она требует определенного решения, следовательно, содержит в себе элементарные функции (рис. 3.3).

На рисунке 3.3 демонстрируется, что элементарные функции управления присутствуют во всех тех функциях, которые мы ранее представили в качестве основных функций государственного управления, обеспечивающих достижение согласованности и упорядоченности в сфере государственного управления. В свою очередь основные функции обеспечивают реализацию функций органов государственного управления, или предметных функций, понимая под ними управляющее воздействие определенного органа исполнительной власти на объекты конкретной предметной области,

для осуществления которого образован соответствующий орган исполнительной власти. Вспомним, что содержание предметных функций predeterminedено стоящими перед государством и органами государственного управления целями и спецификой объекта государственного управления (предмета ведения).



Рис. 3.3. Фрактальность функций управления

Итак, вывод следующий. *Функции управления имеют фрактальную природу. Образующий элемент фрактала – элементарные функции управления. Любая иная функция является фрактальным объектом.*

Следовательно, отвечая на поставленный ранее вопрос о возможности поиска общего представления о функциях управления, согласующего имеющиеся, можем констатировать: понятие *элементарных функций управления* и есть то общее, что связывает мнения различных авторов и не входит в противоречие с их формулировками.

3.3. Классификатор задач элементарных функций управления

Обозначенные нами элементарные функции управления имеют достаточно полный классификатор задач по каждой функции. Приведем состав задач (табл. 3.1), решаемых в процессе выполнения каждой функции, по источнику [20]. При этом отметим, что задача «информационное обеспечение» предполагает получение всего спектра информационных ресурсов, которые содержит «пирамида познания» Р. Акоффа. Ранее мы достаточно подробно останавливались на описании каждого из пяти уровней пирамиды познания: данных, информации, знаний, понимания, мудрости.

Таблица 3.1
Классификатор задач элементарных функций управления

Элементарная функция управления	Задачи элементарной функции управления	
Целевыявление	1	Информационное обеспечение функции
	2	Системное описание нормативного или желаемого конечного состояния управляемого объекта
	3	Системное описание текущего состояния объекта и возможного на определенный момент времени в будущем, исходя из режима предыдущего функционирования
	4	Выявление перечня рассогласований между текущим и возможным состояниями объекта в будущем (перечень будущих проблем)
	5	Формулирование перечня целей как способов ликвидации выявленных проблем
Выработка и принятие решения	1	Информационное обеспечение функции
	2	Классификация выявленных целей по степени важности, задание критериев качества управления и ограничений
	3	Моделирование вариантов решений (проектов планов), оценка требуемых ресурсов
	4	Выбор варианта, оформление решения

Окончание таблицы 3.1

Элементарная функция управления	Задачи элементарной функции управления	
Организация выполнения решения	1	Информационное обеспечение функции
	2	Определение целей исполнителям работ со степенью детализации, достаточной для возложения ответственности
	3	Определение методов и форм оценки исполнителей
Контроль реализации решения	1	Информационное обеспечение функции
	2	Определение состава контролируемых параметров и периодичности их поступления
	3	Определение точек контроля, порядка измерения параметров и адреса поставки результатов контроля

Представленным перечнем элементарных функций управления и задачами, указанными в классификаторе по каждой из них, мы будем оперировать в дальнейшем. При чем ту или иную функцию с ее задачами в отдельных случаях будем именовать *блоком*. Например, блок целевыявления и т.д.

3.4. Полнота управленческого решения

При рассмотрении управленческого решения полезно привести перечень свойств, определяющих его полноту. Тех свойств, которые, как представляется, должны учитываться при формировании программы, плана действий. На эти свойства указывает перечень вопросов, ответы на которые должно содержать решение. Анализ публикаций, проведенный в исследовании [23], позволил выделить следующие вопросы, требующие ответа: *что делать? кто должен делать? когда делать? чем делать? как делать? где делать? с кем делать? в какой последовательности делать?* Дадим характеристику содержания ответов по каждому из этих вопросов.

- *Что делать?* Этот вопрос предполагает указание конкретных действий в соответствии с выбранной альтернативой.
- *Кто должен делать?* Указывается элемент или элементы организационной системы, отвечающие за реализацию решения.
- *Когда делать?* Указываются сроки проведения действий.
- *Чем делать?* Определяется ресурсное обеспечение решения.
- *Как делать?* Предлагается технология реализации действий.
- *Где делать?* Указывается место проведения действий.
- *С кем делать?* Дополняет ответ на вопрос: кому делать?
- *В какой последовательности делать?* Ответ может содержать определенные требования, указывающие на зависимость между началом и окончанием тех или иных действий, например, когда какое-то действие должно или может совершиться при условии выполнения предыдущего.

В подавляющем большинстве случаев деятельности реальной организационной системы для принятия конкретного решения нужно иметь ответы на четыре вопроса: *что? кто? когда? чем?* Но ответы на поставленные вопросы формируют не что иное, как *план действий*. Итак, во-первых, мы можем констатировать, что *решение как результат, продукт деятельности – план действий*; во-вторых, если мы говорим о решении как плане, то без наличия ответов на три указанных вопроса решение можно охарактеризовать как *неполное*. Это подтверждается на практике. Например, в исследовании [25] приводятся такие данные по уровню местного управления: *«...решения остаются невыполненными в силу неудовлетворительного их содержания (не обеспечены материальными, трудовыми, финансовыми ресурсами, носят общий характер, не имеют четких сроков и исполнителей)...»*.

Важно отметить, что довольно часто в решениях явно не указываются необходимые для производства действий ресурсы. Иначе говоря, в нем не содержится ответ на вопрос *чем?* Да, это так, но только при условии, что они уже имеются в распоряжении элемента или подсистем организационной

системы, отвечающих за реализацию решения. Отсюда можно сделать вывод, что решение, имеющее ответы на четыре вопроса: *что? кто? когда? чем?* говорят о достаточности, а наличие ответов на три вопроса: *что? кто? когда?* – о необходимости с точки зрения его полноты. Поэтому предлагается следующая формулировка полноты решения по выполнению условия необходимости и достаточности: *решение как план действий, содержащее ответы на вопросы: что? кто? когда? чем?* – полное решение.

Выводы

Сравнение элементов жизненного цикла решения с функциями управления, которые мы называли элементарными, говорит о полном их совпадении по содержанию. Иначе говоря, решение как процесс синонимично элементарным функциям управления. Решение – статика управления, функция – динамика управления. Исходя из этого, решение и совокупность элементарных функций можно сравнить с образующим элементом фрактала. Любую иную функцию можно представить в качестве фрактального объекта, так как она содержит в себе элементарные функции, что распространяется на предметные и общие функции управления. Представленным перечнем элементарных функций управления и задачами, решаемыми по каждой из них, мы будем оперировать в дальнейшем. При этом учитываем, что решение как результат, продукт деятельности, план действий лишь тогда можем признать полным, достаточным для дальнейшего выполнения, когда оно содержит ответы на вопросы: *что? кто? когда? чем?*

Контрольные вопросы

1. Каковы этапы жизненного цикла решения?
2. Какие функции управления называются элементарными?
3. Какие задачи содержит функция «целевыявление»?

4. Какие задачи содержит функция «выработка и принятие решения»?
5. Какие задачи содержит функция «организация выполнения решения»?
6. Какие задачи содержит функция «контроль выполнения решения»?
7. На какие вопросы должно отвечать полное решение?

4. РЕШЕНИЕ И ДОКУМЕНТ

4.1. Документ как носитель решения

К представлению о полноте управленческого решения можно добавить еще ряд особенностей, которые специалисты характеризуют как отличительные черты государственно-управленческого решения, например, в [26] приведены следующие.

- Это документы, закрепляющие решения.
- Это официальные акты высокой социально-практической значимости предписываемых управляющих воздействий. Отличаются активной организующей, созидательной ролью. Их главное предназначение – формирование, изменение или отмена действующих социальных норм и отношений, перевод объекта управления из одного качественного состояния в другое.
 - Государственно-управленческие решения в подавляющем большинстве носят комплексный характер.
 - Обладают властностью – решения принимаются в одностороннем порядке специально уполномоченными для этого государственными органами, порождают соответствующие права, обязанности и предусматривают ответственность за последствия их реализации.
 - Носят публично-правовой характер, принимаются только государственными органами, обладающими соответствующей компетенцией.
 - Должны, во-первых, соответствовать ценностям права – идти от правды жизни, строиться на принципах законности, социальной справедливости, гуманизма, бережного отношения к национальным богатствам, защищать права и свободы человека, обеспечивать целостность и независимость страны; во-вторых, отвечать букве и духу закона, быть направленными на практическое исполнение закона, утверждение в обществе должного правопорядка; в-третьих, наделять реальными полномочиями (компетенцией) те органы, организации и тех должностных лиц, которые их реализуют; в-четвертых, оформляться документально в установленных для каждого государственного органа правовых формах.

- Обладают директивностью. Государственные управленческие решения обязывают, предписывают, запрещают, уполномочивают, лишают, прекращают, разрешают, поощряют, устанавливают и так далее. Они обладают высокой преобразующей силой, большой социальной значимостью предписываемых действий, носят директивно-обязательный характер.

- Оформляются надлежащим образом в установленном порядке, имеют обезличенный характер. Государственное решение – продукт коллективного труда, в его подготовке участвует большое число специалистов и должностных лиц, поэтому его авторство не устанавливается. Государственное решение – это собственность государства и не может рассматриваться в качестве чьей-либо личной интеллектуальной собственности.

- Имеют процессуальность, то есть наличие системы правил и процедур, определяющих порядок разработки, обсуждения, согласования, принятия управленческого решения, вступления в официальную силу и обнародования. Официально установленная процессуальность обеспечивает легитимность решения; всесторонность и объективность анализа ситуации; правильное применение правовых норм различных отраслей права; высокое качество как самого документа, так и процесса его исполнения.

- Предполагают обеспеченность бюджетными ресурсами.

- Могут быть индивидуальными либо коллегиальными. Индивидуальная (единоличная) форма характеризуется тем, что руководитель принимает решение единолично. В процессе подготовки решения он, конечно, проводит совещания и планерки, анализирует большой объем поступающей к нему информации, выслушивает мнения подчиненных, учитывает рекомендации независимых экспертов, консультируется со специалистами вышестоящих органов, но решение принимает самостоятельно и несет за него персональную ответственность. Коллегиальная форма означает, что решение принимается определенной группой (коллективом, коллегиальным органом).

Итак, государственные управленческие решения, как и большинство решений, формируемых аппаратом управления

в процессе деятельности любой организационной системы, передаются в объект управления посредством документа. Информационное взаимодействие организационной системы с вышестоящими системами и системами существенной среды также осуществляется в документированном виде.

Как и в предыдущих случаях, можно показать, что существует много определений документа. В [23] приведены следующие варианты.

Документ – материальный объект, содержащий закреплённую информацию, специально предназначенную для её передачи в пространстве и во времени, используемый в общественной практике.

Документ – стабильный вещественный объект, предназначенный для использования в социальной коммуникации в качестве завершённого сообщения.

Документ – информация, которая используется как единица в документационном процессе.

Документированная информация (документ) – зафиксированная на материальном носителе информация с реквизитами, позволяющими её идентифицировать.

Документ – материальный объект с зафиксированной на нём информацией в виде текста, звукозаписи или изображения, предназначенный для передачи во времени и пространстве в целях хранения и общественного использования.

Документ – материальный объект с информацией, закреплённой на нём способом, созданным человеком для передачи её во времени и пространстве.

Когда речь идет о государственных управленческих решениях и закреплении их в документах, то специалисты указывают на определенные отличия и особенности. Так, в [26] обращается внимание на наличие двух форм: правовой и неправовой организационно-управленческих форм с соответствующим отображением в документах определенного вида.

К *правовой форме* относят: законы; указы президента; постановления палат парламента, правительств, коллегии министерства; распоряжения президента, правительства, руководителей законодательных и исполнительных органов власти; приказы министров, глав администраций; указания,

правила, положения, инструкции; межгосударственные договоры и соглашения. Законы, указы, постановления, приказы, инструкции, правила и положения называют государственными актами управления. Подчеркивается, что издание таких актов в виде писем и телеграмм не допускается.

Нужно отметить, что важнейшей формой правового регулирования государственного управления являются законы, определяющие как статусное положение, так и юридический порядок ведения общественных дел.

Не менее важное место отводится подзаконным нормативно-правовым актам, представляющим собой юридический акт компетентного органа, основанный на законе и закону не противоречащий. Подзаконные нормативные акты закрепляют и регулируют общественные отношения, которые не урегулированы законом, либо конкретизируют те отношения, которые уже урегулированы законом. Подзаконные нормативные акты весьма разнообразны:

- а) федеральные;
- б) субъектов федерации;
- в) ведомственные;
- г) местные, в том числе органов местного самоуправления;
- д) локальные (внутриорганизационные).

Главенствующее положение среди всех подзаконных актов занимают указы Президента Российской Федерации.

Далее идут управленческие решения органов исполнительной власти. Они являются основной правовой формой реализации целей, задач и функций исполнительной власти. Это постановления, распоряжения, решения, приказы, положения, планы, правила, инструкции. Носят они, как правило, императивный обязательный характер. В них устанавливаются правовые статусы, принципы, формы и методы ведения различных общественных дел. Многие такого рода документы имеют внутренний отраслевой характер, их действие распространяется на предприятия, организации и учреждения данного министерства или ведомства. Есть акты, которые носят межведомственный характер, их действие распространяется на более широкий круг объектов управления.

В рамках правовой формы документирования государственно-управленческих решений рассматривают и некоторые акты органов местного самоуправления. К числу таких актов относят уставы городов и районов, уставы местного самоуправления, решения, распоряжения, приказы, которые обязательны для населения данной территории. Этими актами устанавливается статус органов и должностных лиц, порядок их формирования, полномочия, порядок управления муниципальной собственностью и иные установления местного значения.

Также отмечаются государственные решения, вырабатываемые в ходе договорной практики: межгосударственные соглашения; договоры между субъектами управления различных уровней и ветвей власти; договоры между субъектами Российской Федерации, госзаказы, совместные решения двух министерств и другие.

К *неправовой форме* относят: справочные материалы и экспертные заключения, решения различных совещательных коллегий, итоги обсуждений, рекомендации по итогам осуществления тех или иных организационных мероприятий и технических операций, научные прогнозы, методические разработки. Такие документы существенно влияют на весь процесс государственного управления, но при этом не имеют нормативно-правового характера. Они не порождают, не изменяют и не прекращают правоотношения. Их назначение заключается в обеспечении выполнения государственных решений, принятых в соответствующих правовых формах. Они закрепляются в следующем виде: протоколы; докладные, служебные и объяснительные записки; акты проверок; представления; деловые письма; телеграммы; телексы; факсограммы; телефонограммы; электронные сообщения; перечни; списки; отчеты; аналитические справки; сводки; экспертные заключения; отзывы; решения совещаний и планерок и так далее.

В литературе по документационному обеспечению управления приводится *жизненный цикл документа*, который включает этапы создания, распространения, сбора, обработки, размещения, доставки, использования, преобразования, утилизации. Жизненный цикл тесно связан с понятиями де-

лопроизводство, документационное обеспечение управления (ДООУ). Обеспечение жизненного цикла документа в организационных системах осуществляет процесс делопроизводства, для чего создаются специальные службы ДООУ.

Ранее мы показали, что выделяют две формы документального закрепления государственных решений: правовую и неправовую. С точки зрения стандартов делопроизводства, принятых в настоящее время, и вне зависимости от области деятельности и других характеристик организации все документы, порождаемые в процессе ее жизнедеятельности, условно разделяют на *группы, виды и типы*.

Основные группы документов: организационные; распорядительные; информационно-справочные; нормативные. Их относят к *управленческой* или *организационно-распорядительной* документации.

Виды документов – это номенклатура документов, входящих в определенную группу организационно-распорядительной документации. К организационным документам относят следующие виды: устав (положение) организации; штатное расписание; положение о персонале; положение о структурном подразделении; должностную инструкцию; правила внутреннего трудового распорядка и другие. Группа распорядительных документов включает: постановление; решение; приказ; распоряжение; указание; инструкции и другие. В группу информационно-справочных документов входят: акты; письма; справки; факсограммы; телефонограммы; планы; отчеты; докладные записки; протоколы; доверенности; объяснительные записки; претензии и подобные им документы. К группе нормативных относят документы вышестоящих органов, которые имеют виды документов, соответствующие видам первых трех групп.

Типы документов. Различают три типа документов: *входящие, внутренние, исходящие*. Входящие – документы, поступающие в адрес организации от внешних источников информации. С точки зрения систем целеполагания входящие документы поступают от вышестоящих систем и систем существенной среды. Внутренние – документы, порождаемые внутренними потребностями организации и имеющие юридическую силу в рамках этой организации. Внутренние

документы обеспечивают процесс взаимодействия объекта и субъекта управления организационной системы. Исходящие – документы, формируемые организацией и предназначенные для отправления внешним по отношению к данной организации адресатам. Исходящие документы обеспечивают обратную связь с вышестоящими системами и обмен информацией (учитывая и входящие документы) с системами существенной среды.

4.2. Классификация документов по элементарным функциям управления

4.2.1. Принцип классификации

Обратим внимание на то, что деление документов на определенные группы специалистами различных областей научных и практических интересов производится по-своему. Это подтверждается высказываниями других исследователей, отмечающих, что единой общепринятой классификации систем документации и видов документов в настоящее время не существует.

Учитывая, что мы задаемся вопросом о том, какова связь каждой группы, вида, типа документов с управлением, постараемся ответить на этот вопрос и предложить свой способ классификации управленческой или организационно-распорядительной документации.

За основу своих построений возьмем мысль о том, что *«Информация в документальной форме подразделяется... по функциям управления...»* [27]. Исходя из этого, выдвинем предположение, что более наглядно роль каждого вида документа можно проследить по элементарным функциям управления в организационной системе.

Прежде всего определим, как можно классифицировать документы, порождаемые в процессе взаимодействия субъекта и объекта управления организационной системы. Для этого воспользуемся классификатором элементарных функций управления.

Обратимся к рис. 4.1, где изображен цикл управления на основе элементарных функций управления. Введем термин

«пакет документов», который нужно понимать как набор видов документов, формирующийся по определенному правилу.

Попытаемся все множество видов документов условно разбить на четыре пакета, содержащие те или иные документы этого множества и формирующиеся на выходе каждого из функциональных блоков, составляющих цикл управления. Правило формирования каждого пакета следующее: *разбиение документов по пакетам будем производить на основании смыслового содержания каждого вида документа, данно-го ему в литературных источниках.*



Рис. 4.1. Пакеты документов по элементарным функциям управления

Рассмотрим состав пакетов документов на выходе каждого из блоков цикла управления, определим их отношение к той или иной группе, учитывая, что в данном случае они представляют тип *внутренних*, то есть документов, порождаемых и действующих в пределах конкретной организационной системы.

Следует пояснить, что приведенный здесь состав управленческих документов взят из различных источников, включая Государственную систему документационного обеспечения управления (ГСДОУ) и ряд работ по делопроизводству. Представленные виды документов используются всеми организациями исполнительных органов государственного управления. Подчеркнем, что набор документов не претендует на полноту, но может послужить некоторым практическим примером для иллюстрации предлагаемого принципа классификации документов по функциям управления.

При рассмотрении количественного и качественного состава документов, формирующихся в процессе реализации каждой из элементарных функций, мы не будем подробно останавливаться на содержательном описании задач этих функций. Будем приводить только их перечень, чтобы

в целом оценить адекватность порождаемых при реализации функции документов и существа поставленных задач.

4.2.2. Целевыявление (пакет документов I)

В этом блоке решаются следующие задачи:

- *информационное обеспечение функции;*
- *описание желаемого состояния объекта управления;*
- *описание прогнозируемого (исходя из фактического) состояния объекта;*
- *выявление рассогласования между желаемым и прогнозируемым состояниями;*
- *формулирование проблем, разрешение которых ликвидирует рассогласование;*
- *формулирование целей, достижение которых позволит разрешить проблемы.*

Необходимо учесть, что проблемные ситуации, возникающие в управлении организационными системами и требующие принятия решения, можно подразделить на ряд групп в зависимости от степени их стандартности и структурированности.

Выделяются следующие группы:

- а) стандартные;
- б) хорошо структурированные;
- в) слабо структурированные;
- г) неструктурированные.

Вначале рассмотрим проблемные ситуации по группам в) и г).

Группа проблемных ситуаций в) характеризуется наличием как качественных, так и количественных элементов, причем качественные, малоизученные элементы имеют тенденцию доминировать. Группа г), неструктурированных, или качественно выраженных, проблемных ситуаций содержит лишь описание важнейших ресурсов, признаков и характеристик, взаимосвязи между которыми еще надлежит установить.

Один человек, каким бы замечательным специалистом или руководителем он ни был, не в состоянии представить

и сохранить в памяти все существующие взаимосвязи, оказывающие существенное влияние на качество принимаемых решений. Отсюда решение подобных задач под силу только группе высококвалифицированных специалистов – экспертов в различных предметных областях. Таковыми могут выступать, например: в министерствах – коллегии; при администрациях субъектов федерации и местных администрациях – экспертные советы; в образовательных и научных учреждениях – ученые советы. Другие организации создают для этих целей различного рода комплексные рабочие группы, научно-технические советы, иные постоянно или временно действующие экспертные структуры. В недавнем прошлом особенно популярным в странах дальнего зарубежья было привлечение в наиболее сложных ситуациях так называемых групп исследования операций.

Во всех указанных случаях, когда в обсуждении и поиске путей разрешения проблемных ситуаций одновременно участвует группа людей, результаты оформляются коллективным, или *коллегиальным*, документом. Следовательно, на выходе блока целевыявления будут формироваться коллегиальные документы в виде протокола, решения, акта, отчета.

Протокол – документ, фиксирующий ход обсуждения вопросов и принятия решений на собраниях, совещаниях, заседаниях. Протокол ведется во время совещания секретарем (или специально выделенным человеком).

Решение – так же как и протокол, документирует результаты работы коллегиального органа по различным вопросам. Но в отличие от протокола, оно имеет свои правила оформления. По наблюдениям, этот вид документа все реже используется в практике работы организаций в плане документирования процесса принятия решений по проблемным ситуациям.

Акт – документ, составленный несколькими лицами, подтверждающий факты, события и содержащий выводы по ним. Акты составляются комиссией, постоянно действующей или назначенной по указанию руководителя. Акты могут быть внутренними и внешними по отношению к конкретной организации.

Отчет – документ, содержащий данные, фиксирующие события, состояния объекта или процесса. Отчет формируется и по результатам выполнения распорядительного документа.

Теперь рассмотрим проблемные ситуации групп а) и б). Стандартные ситуации разрешаются с использованием достаточно простых правил и действий без применения особых методов и технологий. Структурированные проблемные ситуации, возникающие в управлении, имеют явно выраженные количественные связи между существенными зависимостями, что позволяет использовать стандартные методы их разрешения.

В этих случаях бывает достаточно обоснования путей разрешения проблемной ситуации на уровне отдельных квалифицированных специалистов в соответствующей предметной области.

Документирование обоснования осуществляется в виде служебной записки, справки, аналитической записки, отчета (определение дано выше, но в данном случае отчет формируется одним человеком).

Служебная записка – документ, составленный одним лицом по его инициативе или в ответ на запрос руководства и содержащий анализ и выводы по определенной ситуации. В общем случае служебная записка может рассматриваться как обобщение различного рода записок (докладная, пояснительная, аналитическая и т.д.). Это зависит от особенностей организации, например ее традиций.

Справка – документ, составляемый одним лицом по запросу и содержащий конкретную информацию.

Аналитическая записка – по форме аналог служебной записки. Отличия: содержит большее, по сравнению со служебной запиской, количество табличных, графических, анкетных материалов и может исходить от нескольких лиц.

Перечень документов, формирующихся на этапе целевыявления, представлен в табл. 4.1.

Важно обратить внимание на то, что пакет документов, формирующийся на выходе блока целевыявления, как правило, не содержит требования конкретных действий, не детализирует решение с точки зрения адресации для выполнения.

Таблица 4.1

Пакет документов на выходе блока целевыявления

Пакет документов I	
<i>Коллегиальные</i>	<i>Индивидуальные</i>
Протокол	Служебная записка
Решение	Справка
Акт	Аналитическая записка
Отчет	Отчет
–	Докладная записка

Эти документы определяют в основном только намеченные цели и пути разрешения проблемных ситуаций, дают информацию для следующего этапа управленческого цикла. Конкретизация определенных действий оформляется на выходе следующего блока – выработки и принятия решений.

4.2.3. Выработка и принятие решения (пакет документов II)

В этом блоке решаются следующие задачи:

- *информационное обеспечение функции;*
- *определение приоритета целей, критериев качества управления, ограничений;*
- *моделирование проектов решений, предварительная проработка основных содержательных аспектов реализации решений с оценкой ресурсного обеспечения;*
- *выбор варианта решения, его оформление.*

Итак, мы уяснили, что наиболее «интеллектоемкими» являются работы первого блока задач цикла управления. На этом этапе, как правило, работают группы и продуктом их работы являются коллективные или коллегиальные решения.

С учетом этого будем считать, что формулировки целей для задач второго блока – выработки и принятия решений – доведены до уровня хорошо структурированных и даже стандартных проблемных ситуаций.

Структурированные, или количественно выраженные, проблемные ситуации имеют явные количественные связи между существенными зависимостями, что позволяет использовать для их разрешения известный инструментарий.

Стандартные, или рутинные, ситуации разрешаются на основе достаточно простых установившихся правил. В них взаимосвязь между целями, критериями их достижения, вариантами решений и необходимыми ресурсами настолько очевидна, что решение принимается по имеющемуся стереотипу.

Следует отметить, что и на этом этапе могут коллегиально обсуждаться задачи из блока принятия решений. Но, как правило, это обсуждение носит характер аппаратного, оперативного совещания и не оформляется каким-либо обязательным документом. В совещании участвует определенная группа АПР организации, привлекающаяся к подготовке проекта решения.

Итак, проект управленческого решения подготовлен. Документирование решения производится в следующих видах: решение, постановление, распоряжение, приказ, указание.

Решение – управленческое решение в форме правового акта государственного органа, органа местного самоуправления или должностного лица в пределах его компетенции, влекущее соответствующие юридические последствия в целях решения наиболее важных, принципиальных задач, установления стабильных норм и правил поведения. Решение, как правило, имеет длительный срок действия и касается интересов населения, широкого круга организаций и должностных лиц независимо от их подчиненности.

Постановление – правовой акт, принимаемый государственными органами разных уровней управления или единолично руководителем этих органов в целях решения важных вопросов в пределах его компетенции, на основе и во исполнение законов и указов Президента Российской Федерации. Предметом постановлений являются задачи экономического и социально-культурного развития страны. Постановление, как правило, имеет длительный срок действия. Так же, как и решение, оно касается интересов населения, широкого круга организаций и должностных лиц независимо от их подчиненности.

Приказ – акт управления, издаваемый руководителями министерств, служб и агентств, управлений и департаментов органов исполнительной власти, руководителями других

организаций в рамках своей компетенции. По юридической природе приказы могут быть как нормативными (содержащими нормы права), регулирующими определенный срез общественных отношений, так и актами только лишь применения действующих правовых норм.

Распоряжение – акт управления, издаваемый единолично руководителем организации в целях решения оперативных вопросов. Если оно издается на уровне органов государственного управления, то касается узкого круга организаций, должностных лиц и граждан. Распоряжение, как правило, имеет ограниченный срок действия.

Указание – документ по оперативным вопросам производственно-хозяйственной деятельности, подписываемый руководителем организации либо его заместителем в пределах его компетенции.

Состав документов, создаваемых на этапе выработки и принятия решения, представлен в табл. 4.2.

Таблица 4.2

Пакет документов на выходе блока выработки
и принятия решений

Пакет документов II	
<i>Коллегиальные</i>	<i>Индивидуальные</i>
Решение	Постановление
Постановление	Приказ
–	Распоряжение
–	Указание

В каждом из указанных видов документов в распорядительной его части должны содержаться формулировки действий, подлежащих выполнению, должностные лица, ответственные за их выполнение, сроки выполнения мероприятий. Именно эти документы представляют собой непосредственно управленческое решение как таковое.

4.2.4. Организации выполнения решения (пакет документов III)

Этот блок содержит задачи:

- *информационное обеспечение функции;*
- *определение целей исполнителям работ со степенью детализации, достаточной для возложения ответственности;*
- *определение форм стимулирования исполнителей.*

Итак, на выходе второго блока мы получили документированное решение с ответами на вопросы, что? кто? когда? чем должен выполнить определенные действия в целях реализации данного решения. Но важно учесть, что уровень детализации необходимых действий требует соответствия уровню адресата. Адресатами же являются элементы организационной системы или их совокупность (подразделения). Эти подразделения могут быть входящими в структуру непосредственно аппарата управления, объекта управления, которые могут быть как несамостоятельными обособленными подразделениями, так и самостоятельными (юридическими лицами).

На этапе организации выполнения принятого решения, как правило, разрабатывается план его реализации. Этот план в зависимости от важности, ресурсоемкости, масштаба влияния и ответственности за результаты реализации принятого решения может формироваться как общий для области, отрасли, сферы государственного управления, определенной территории, так и по организации или конкретному подразделению. В плане действия по выполнению решения представлены еще более детально, вплоть до заданий, выполняемых конкретным специалистом какого-либо подразделения на конкретном рабочем месте.

Документирование процесса организации выполнения решения на этом этапе производится следующим образом. Если участниками реализации решения являются организации, например, определенной отрасли, то, как правило, ими издается свой распорядительный документ (приказ, распоряжение, указание) во исполнение распорядительного акта вышестоящего органа управления. При необходимости

формируется план работ, включающий конкретные задания исполнителям. В определенных случаях формируются программы, инструкции, предписания, нормативы, стандарты, положения.

План – детализированный перечень работ с указанием исполнителей, обеспечивающий выполнение постановления, приказа, решения, распоряжения и т.д. План утверждается руководителем органа управления (организации).

Программа – документ, определяющий цели, задачи и планы органов управления (организаций) в конкретной сфере деятельности, ресурсы и систему проектов или мероприятий по их реализации (например, в России на федеральном уровне реализуются федеральные целевые программы и государственные программы).

Инструкция – правовой акт, издаваемый органом управления, который содержит правила и рекомендации по регулированию организационных, кадровых, технологических, финансовых и других сторон деятельности управляемого объекта. В инструкции содержатся также разъяснения по вопросам применения правовых актов и распорядительных документов.

Задание – единица работы, не требующая дальнейшей детализации. Определенный набор заданий составляет план работ, программу, указание, инструкцию. Задание вполне может быть определено уже в приказе, решении, постановлении и других распорядительных документах.

Предписание – документ, содержащий распоряжение должностного лица своим подчиненным о выполнении изложенных в нем требований.

Стандарт – в широком смысле слова это образец, эталон, модель, принимаемые за исходные для сопоставления с ними других подобных объектов. Стандарт как нормативно-технический документ устанавливает комплекс норм, правил, требований к объекту стандартизации и утверждается компетентным органом.

В России действуют государственные стандарты (национальные стандарты), принятые федеральным органом исполнительной власти по стандартизации или федеральными органами исполнительной власти по отраслям, например

в строительстве, образовании, социальном обслуживании населения и в других.

Норматив – документ, содержащий расчетные величины затрат ресурсов, применяемые в нормировании и планировании производственной и хозяйственной деятельности.

Положение – нормативный правовой акт, который детально регламентирует правовой статус, организацию, порядок деятельности определенных государственных органов, организаций и учреждений или системы однородных органов, учреждений, организаций, а также определяет их взаимоотношения с другими органами, организациями и гражданами.

Набор документов этапа организации выполнения решения показан в табл. 4.3. Можно обратить внимание на то, что, в отличие от пакетов документов I и II, здесь содержатся только индивидуальные документы. Это определяется тем, что на данном этапе ситуация приобретает качества хорошо структурированной проблемы, решение которой вполне под силу отдельному человеку.

Таблица 4.3
Пакет документов
на выходе блока организации
выполнения решения

Пакет документов III
<i>Индивидуальные</i>
Норматив
План
Программа
Положение
Инструкция
Задание
Стандарт
Предписание

4.2.5. Контроль выполнения решения (пакет документов IV)

Этот блок включает:

- *информационное обеспечение функции;*
- *определение состава контролируемых параметров и периодичности их получения;*
- *определение узловых точек контроля, порядка измерения параметров и адреса получения результата контроля.*

Соответственно документирование процесса контроля реализации решений зависит от следующих факторов:

- а) состава параметров для контроля;
- б) определения периода сбора информации по тем или иным параметрам;
- в) уровня иерархии управления, формирующего требования по составу контролируемых параметров;
- г) степени делегирования руководителем полномочий по функции контроля;
- д) стиля руководства и степени ответственности исполнителей.

Развернутый состав и описание факторов, оказывающих влияние на процессы контроля, приведем в дальнейшем, а сейчас лишь отметим следующее. Здесь наиболее ярко проявляются особенности деятельности конкретной организации, которые определяются ее внутренними характеристиками, включая миссию и традиции. Во многом проявляется зависимость от стиля руководства, методов управления, требований вышестоящих по отношению к рассматриваемой организационной системе органов управления и организаций внешней среды, оказывающих существенное влияние на ее целеполагание, процессы функционирования и развития.

Выходными документами блока контроля реализации решений служат различные отчеты, аналитические и служебные записки, протоколы, акты, докладные и объяснительные записки, справки, представления. Причем состав информации, содержащейся в отчетных документах, определяется потребностями конкретной организации (органа управления).

Определения большинства видов документов были даны в предыдущих разделах, кроме докладной, объяснительной записки, представления.

Докладная записка – документ, содержащий обстоятельное изложение вопроса, отражающего результаты деятельности организации.

Объяснительная записка – документ, в котором объясняются причины невыполнения решения.

Представление – документ, содержащий сообщение, приведение чего-либо в качестве обоснования, доказательства чего-либо, осведомление, ходатайство о чем-либо, какое-либо предложение.

Документы, формирующиеся на этапе контроля реализации решения, представлены в табл. 4.4. Отметим, что, помимо перечисленных документов этого блока, существует потребность дополнительного документационного обеспечения процедур контроля. Как правило, состав подобных документов, регламент их применения определяются организацией самостоятельно.

Таблица 4.4

Пакет документов
на выходе блока контроля
выполнения решения

Пакет документов IV
<i>Индивидуальные</i>
Отчет
Докладная записка
Протокол
Акт
Объяснительная записка
Справка
Аналитическая записка
Представление
Служебная записка

4.3. Обобщение результатов классификации

Подводя итог классификации управленческих документов по основанию отношения к элементарным функциям управления путем формирования пакетов документов на выходе каждого функционального блока цикла управления, приведем обобщенный их перечень по каждой функции (табл. 4.5). В таблице расклад видов документов по элементарным функциям управления отмечен темным цветом соответствующей ячейки.

Таблица 4.5

Классификация документов по функциям управления

Вид документа	Элементарные функция управления			
	Целе- выявле- ние	Выра- ботка и принятие решения	Организа- ция выполнения решения	Контроль выпол- нения решения
Акт				
Аналитическая записка				
Докладная записка				
Задание				
Инструкция				
Норматив				
Объяснительная записка				
Отчет				
План				
Постановление				
Предписание				
Положение				
Представление				
Приказ				
Программа				
Протокол				

Окончание табл. 4.5

Вид документа	Элементарные функция управления			
	Целе- выявле- ние	Выра- ботка и принятие решения	Организа- ция выполнения решения	Кон- троль выпол- нения решения
Распоряжение				
Решение				
Служебная за- писка				
Справка				
Стандарт				
Указание				

Анализ расклада видов документов по функциям управления приводит к следующим наблюдениям.

- Состав пакетов документов по функциям «целевыявление» и «контроль выполнения решения» во многом совпадает.

Такое положение дел, во-первых, говорит о том, что на этапах целевыявления и контроля выполнения решения производится анализ с рефлексией лица, принявшего решение и осмысляющего результаты его реализации; во-вторых, это служит дополнительным практическим подтверждением непрерывности, цикличности управления; в-третьих, дает наглядное представление о роли функции контроля реализации решения в цикле принятия решений; в-четвертых, позволяет сделать вывод о высокой значимости обратной связи в управлении.

- Документы функции «организация выполнения решения» детализируют содержание документов функции «выработка и принятие решения». То есть, по сути, их можно рассматривать как единый пакет документов.

Так как решение, что мы обсудили ранее, синонимично элементарным функциям управления, то обо всех документах, составляющих пакеты на выходе элементарных функций управления, можно сказать, что они документируют решение. Поэтому приходим к выводу, что предложенный

способ классификации позволяет глубже осознать взаимосвязь управления, решения и документа.

4.4. Документы при взаимодействии организационных систем

До сих пор мы рассматривали документирование управленческих решений в рамках некоторой организационной системы, то есть *внутренние* документы. При этом предполагалось, что в качестве организационной системы мы можем рассматривать министерства, администрации субъектов, местные администрации, государственные и муниципальные учреждения. Теперь рассмотрим вопросы документирования взаимодействия организационных систем с другими системами целеполагания: вышестоящими системами и системами существенной среды. Соответственно документы, порождаемые в процессе такого взаимодействия, в документационном обеспечении управления относятся к типам *входящих* и *исходящих*.

Как уже было сказано, организация может иметь вышестоящий функциональный орган управления, например министерство, администрацию субъекта, местную администрацию. Любая организация располагается на определенной территории (область, город, район и т.д.), которая имеет свои органы управления, определяющие правила поведения в границах определенного пространства.

Управляющие воздействия, получаемые от этих органов, могут быть оформлены такими документами, как *стандарт, приказ, решение, постановление, инструкция, распоряжение, указание, нормативы, положение, представление*.

Информация, отображающая ответную реакцию на управляющие воздействия, оформляется следующими документами: *отчет, справка, заявка, акт*.

Документирование процесса взаимодействия организации с партнерами по производству и потребителями конечного продукта своей деятельности может оформляться следующими документами: *акт, доверенность, заявка, договор, протокол, справка*.

Общим, наиболее часто используемым в процессе взаимодействия организаций, вышестоящих органов, партнеров, населения документом является *письмо*. При необходимости срочной передачи информации как разновидности письма составляются *телеграммы, телефонограммы, факсограммы*.

Дадим определения содержания тех видов документов, которые не упоминались в предыдущем тексте.

Доверенность – документ, предоставляющий доверителем права доверенному лицу на совершение каких-либо действий от своего имени. Доверителем и доверенным могут выступать юридические и физические лица.

Заявка – документ, составляемый стороной, заинтересованной в получении определенных ресурсов и конечных продуктов (потребителем), в адрес поставщика.

Договор – основной правовой документ во взаимодействиях между организациями. Он представляет собой соглашение сторон об установлении и регулировании каких-либо отношений. Напомним, что ранее мы отмечали договоры в качестве государственных решений, вырабатываемых в ходе договорной практики. В числе примеров приводились договоры между субъектами управления различных уровней и ветвей власти; договоры между субъектами федерации, договоры между субъектами федерации и органами местного самоуправления, договоры между органами местного самоуправления двух и более муниципальных образований, государственные и муниципальные заказы, совместные решения двух и более министерств и другие.

Письмо – обобщенное название различных по содержанию информационно-справочных документов. Письма позволяют осуществлять стабильные коммуникации, оперативную связь между организациями и физическими лицами. Письма могут быть гарантийные, информационные, инструктивные, заявочные, извещающие, приглашающие, разъясняющие, рекомендуемые и прочие.

При необходимости срочной передачи информации составляются телеграммы, факсограммы и телефонограммы. Они по назначению соответствуют письму, поэтому отдельно рассматриваться не будут. Перечень документов, обеспечи-

вающих взаимодействие данной организационной системы с внешними системами целеполагания, показан в табл. 4.6. Колонки «исходящие» и «входящие» в ней следует трактовать как *исходящие со стороны внешних систем* в адрес организационной системы и *входящие во внешние системы* от организационной системы.

Таблица 4.6

Виды документов
при взаимодействии с внешними системами

Документы, обеспечивающие взаимодействие с внешними организационными системами			
Вышестоящие организационные системы		Организационные системы существенной среды	
Исходящие	Входящие	Исходящие	Входящие
Стандарт	Отчет	Акт	Акт
Приказ	Справка	Доверенность	Доверенность
Решение	Заявка	Заявка	Заявка
Постановление	Акт	Договор	Договор
Распоряжение	Письмо	Протокол	Протокол
Инструкция	Записка	Справка	Справка
Указание	–	Письмо	Письмо
Нормативы	–	–	–
Положение	–	–	–
Представление	–	–	–
Письмо	–	–	–

Документы, обеспечивающие процесс взаимодействия организационной системы с вышестоящими системами, соответствуют в основном составу документов, имеющих хождение между субъектом и объектом управления организационной системы. Отметим, что при перечислении видов документов в табл. 4.6 мы не стали приводить все разнообразие писем, не детализировали такие виды документов, как справки и записки. Ранее уже показано, что, например, записки бывают аналитические, объяснительные, служебные и так далее.

Документы, выполняющие связующую роль между организационной системой и системами существенной среды, имеют зеркальное отображение между адресатом (организацией – получателем документа) и адресантом (организацией – отправителем документа). Это вполне объяснимо, так как в данном случае какие-либо организации выступают в роли равноправных партнеров в том или ином аспекте своей деятельности.

В деятельности организационной системы при ее взаимодействии с вышестоящими системами и системами существенной среды также участвуют документы финансово-бухгалтерской группы. Но в данной работе они, как уже отмечалось, не рассматриваются.

4.5. Документационное обеспечение управления как процесс

4.5.1. Службы делопроизводства

Документационное обеспечение управления (ДОО) играет большую роль при принятии решений, организации работы с официальными документами. Для осуществления деятельности по делопроизводству в организационной системе создается специальное подразделение, называемое службой ДОО. *Служба ДОО* – это обобщенное название подразделений делопроизводства. В зависимости от миссии, масштаба организации, других ее особенностей роль и функции службы выполняют: управление делами, экспедиция, канцелярия, секретариат, общий отдел и другие.

Процедуры делопроизводства имеют свои особенности в зависимости от работы с документами по их типам: входящими, внутренними, исходящими. Они начинаются с получения документа (входящего), затем создается проект документа (внутреннего и исходящего) и далее продолжается работа над документом (для исходящего, если он является ответным на входящий документ). Кратко представим операции и процедуры работы с каждым из указанных типов документов.

4.5.2. Входящие документы

Документы, поступающие в адрес организации, проходят первичную обработку, предварительное рассмотрение, регистрацию, рассмотрение руководством и доставляются исполнителям. Прием, первичная обработка, предварительное рассмотрение, регистрация, передача на рассмотрение руководителям и доставка документов исполнителям осуществляются службой ДОО.

Первичная обработка включает проверку правильности адресации письма, вскрытие конверта, если послание подлежит ему, и отметку о поступлении документа.

Предварительное рассмотрение документов производится с целью их сортировки на требующие обязательного рассмотрения руководством и иные. Распределение осуществляется на основе оценки содержания документов с учетом функциональных обязанностей руководителей организации. Первому руководителю на рассмотрение передаются наиболее важные документы, содержащие информацию по принципиальным вопросам деятельности организации. Заместителям первого руководителя – по вопросам, касающимся их полномочий. Без предварительного рассмотрения передаются по назначению документы, адресованные указанному в нем должностному лицу или структурному подразделению.

Регистрация документов будет рассмотрена ниже, так как эта операция касается всех трех типов документов: входящих, внутренних, исходящих.

Рассмотрение документов руководством организации, структурных подразделений, другими должностными лицами производится после регистрации. По окончании сортировки документов служба ДОО доставляет их по назначению. Руководители, получив документы, принимают решение по каждому из них, отображают свое *решение в форме резолюции*. Выделяются два варианта резолюций: *мягкая (нейтральная)*, предполагающая лишь ознакомление подчиненного с документом; *положительная (отрицательная)*, требующая активности от подчиненного, при этом документ отправляется на исполнение. В последнем случае резолюция означает

управляющее воздействие, которое определяет дальнейшую схему прохождения и обработки документа.

Управляющее воздействие – не что иное, как решение. С учетом приведенных вариантов подчеркнем: *резолюция – решение*, но при условии соблюдения принципа его полноты.

Итак, *резолюция* содержит *решение*, если документ требует, по мнению руководителя, определенных действий со стороны организации. В этом случае службой ДОУ проставляется *отметка о контроле*. Затем осуществляется *доставка документа исполнителям*.

После выполнения поручений по резолюции документ снимается с контроля и отправляется в *дело*. Если резолюция не содержит поручения, то документ помещается в дело сразу после ознакомления.

4.5.3. Внутренние документы

Внутренние документы организации по определению отражают принципы жизнедеятельности и процессы взаимодействия субъекта и объекта управления организационной системы. Прежде всего они обеспечивают административно-распорядительную деятельность.

Проект распорядительного документа обычно подготавливается специалистом или группой специалистов, как правило, по поручению непосредственного руководителя, руководителя организации или коллегиального органа. Затем проект документа проходит процедуру согласования с указанными в нем будущими исполнителями определенных действий, заинтересованными подразделениями и должностными лицами, а также правовую проверку.

Текст распорядительного документа имеет, как правило, две части: *констатирующую* и *распорядительную*. В констатирующей части указываются основания для издания документа. Распорядительная часть как решение содержит ответы на вопросы: что? кто? когда? чем?

Распорядительный документ считается изданным, если имеет подпись руководителя и дату издания. После издания служба ДОУ организует рассылку и ознакомление с ним сотрудников организации.

Известно, что различные виды документов имеют свои особенности формирования и оформления. Поэтому по некоторым видам документов руководителем принимается решение, отображаемое в форме утверждения или, как и в случае с входящими, *резолуции* (когда требуется выполнение определенных действий со стороны исполнителя). Например, акт утверждает, на служебную записку накладывается резолюция.

Если резолюцию можно интерпретировать как решение (имеет ответы на вопросы, соответствующие полноте решения), то документ ставится службой ДООУ на контроль. Снятие документа с контроля и помещение его в дело производится после выполнения решения.

4.5.4. Исходящие документы

Исходящие документы, так же как и входящие, обеспечивают взаимодействие организационной системы с внешними системами целеполагания: вышестоящими и системами существенной среды. Исходящие документы формируются либо по инициативе самой организации, либо в ответ на входящий документ.

Формирование проекта исходящего документа осуществляется исполнителем, например, во исполнение поручения согласно резолюции руководителя на входящем документе или в процессе работы над выполнением внутреннего документа, согласно которому необходимо осуществить взаимодействие с партнерами организации для согласования совместных действий.

Если содержание документа требует, то производится *согласование* проекта с подразделениями и должностными лицами. Служба ДООУ проверяет правильность оформления проекта документа, после чего направляет его на *подпись* или *утверждение* в зависимости от вида документа руководителю организации. *Руководитель подписывает (утверждает)* два экземпляра исходящего документа. Первый отправляется адресату, второй экземпляр подшивается в дело.

4.5.5. Регистрация документов

Регистрация документов определяется в работах большинства авторов публикаций по ДООУ как *начальная стадия контроля выполнения решения*. Исходя из этого, регистрация рассматривается как одна из основных операций делопроизводства, центральное звено, затрагивающее интересы руководителя, исполнителя и службы ДООУ.

После того как службой ДООУ организации проставлена *отметка о поступлении документа*, включающая номер и дату поступления (входящие документы), *дата и регистрационный номер документа* (внутренние документы, исходящие документы), производится краткая запись его данных в специально выделенном *журнале регистрации* или *карточке регистрации* (как в обычном бумажном, так и в электронном виде). Это обеспечивает условия для учета, контроля выполнения решений по документам, быстрого поиска документов. Но здесь мы не будем останавливаться на содержании данных, которые фиксируются по каждому документу для осуществления детального контроля в журналах и карточках регистрации, ограничимся только рассмотрением операций и процедур.

4.5.6. Формирование дел документов

Работа с документом завершена в том случае, когда входящий документ, имеющий резолюцию руководителя организации с конкретным поручением, получил отметку об исполнении; внутренний документ, содержащий задания, исполнен; исходящий документ отправлен и имеется его копия; в иных случаях при условии, что документ зарегистрирован службой ДООУ. После этого документ (или его копия) должен быть отправлен в дело.

Дело – совокупность документов (или документ), относящихся к одному вопросу или участку деятельности, помещенных в отдельную обложку (папку, файл). Количество дел, их состав по наименованиям определяются каждой организацией самостоятельно с учетом специфики ее деятельности.

4.5.7. Обобщение процедур документационного обеспечения управления

Подводя итог обзору процедур ДОУ, можно констатировать, что они, по сути, обеспечивают этапы жизненного цикла документа. Состав процедур, последовательность операций зависят от типа документов (рис. 4.2).

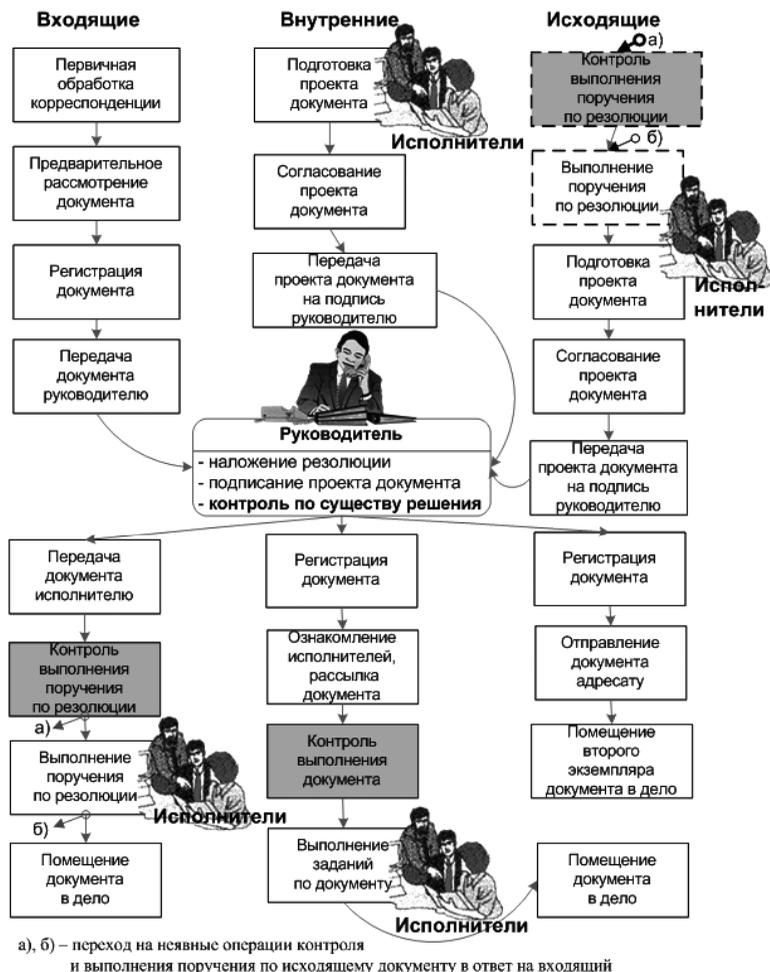


Рис. 4.2. Процедуры документационного обеспечения управления по типам документов

По каждому типу документов осуществляется контроль. Хотя при работе с исходящими документами он имеет неявный вид. Если документ является ответом на входящий, то контроль обеспечивает выполнение резолюции на входящем.

Контроль содержит двойной смысл. Во-первых, как технологическая операция делопроизводства, выполняемая службой ДОУ организации, что на практике сводится к контролю сроков выполнения решения. Во-вторых, как функция управления, принадлежащая руководителю, согласно которой руководитель осуществляет контроль по существу решения, зафиксированного в документе на основе рефлексии.

Контроль обеспечивается не только непосредственно операцией контроля документа, но и вовлекает другие операции, например регистрацию. Более того, контроль, что вполне естественно, имеет третью заинтересованную сторону – исполнителя. Отсюда вывод. *Ключевой операцией делопроизводства является операция контроля выполнения документа. Именно на этом этапе сходятся интересы и осуществляется взаимодействие всех участников процесса работы с документами: руководителя, исполнителя, службы ДОУ организации.*

Выводы

Управленческие решения передаются объекту управления посредством документа. Информационное взаимодействие любого органа управления с вышестоящими системами и системами существенной среды также осуществляется в документированном виде. Классификация документов на основе представления об элементарных функциях управления позволяет определить роль каждого вида документов в цикле управления. Непосредственно процесс документационного обеспечения управления приводит к выводу, что ключевой операцией процедур по всем типам документов является контроль исполнения решения, зафиксированного в документе. Эта операция объединяет интересы ЛПР, исполнителя, службы ДОУ. Поэтому контроль можно охарактеризовать в качестве ключевой операции документационного обеспечения управления.

Контрольные вопросы

1. Каковы отличительные черты государственно-управленческого решения?
2. Какие этапы включает жизненный цикл документа?
3. На какие основные группы делятся документы общего управления в делопроизводстве?
4. Какие виды документов управления в делопроизводстве относят к распорядительным?
5. Какие пакеты документов управления формируются при их классификации по функциям управления?
6. Какие основные выводы можно сделать, исходя из классификации документов по функциям управления?
7. Какой вывод можно сделать, сравнив состав видов документов, обеспечивающих процесс взаимодействия организации с вышестоящими системами и имеющих хождение между субъектом и объектом управления организации?
8. Как соотносятся составы видов документов, циркулирующих между организацией и системами существенной среды?

5. КОНТРОЛЬ ВЫПОЛНЕНИЯ РЕШЕНИЯ

5.1. Вывод решения из жизненного цикла

5.1.1. Причины вывода решения из жизненного цикла

Прежде чем приступить к изложению вопросов контроля реализации управленческих решений, вернемся к жизненному циклу самого решения (см. рис. 3.1).

Полный жизненный цикл решения отображает диалектический характер процесса принятия решений. Так, в начале цикла происходит определение цели для ликвидации проблемной ситуации, а данные этапа контроля выполнения решения служат в качестве сигнала обратной связи при определении достижения цели. Результаты выполнения решения (и не только они) переводят организацию на другой уровень функционирования и развития. На этом уровне выявляются новые проблемные ситуации. Цикл повторяется. Но это в общем виде. Нас же интересует жизненный цикл отдельного решения, точнее, определение момента вывода конкретного решения из жизненного цикла.

В действительности, если проследить жизненный цикл конкретного решения, то можно выделить четыре основных варианта развития событий.

Вариант 1. Решение не выполняется из-за дефекта самого решения.

Вариант 2. Решение не выполняется из-за влияния фактора исполнителя.

Вариант 3. Решение невыполнимо по форс-мажорным или непредвиденным обстоятельствам.

Вариант 4. Решение, пройдя все этапы жизненного цикла, успешно реализуется.

Отметим, что еще один возможный вариант – когда цели определены неверно – не рассматривается. В этом случае не имеет смысла обсуждение «судьбы» самого решения как результата, акта, но не процесса. О двойственной природе решения мы говорили выше.

По первому варианту дефекты, допущенные в процессе принятия решения, влекут за собой отклонения от полного

жизненного цикла и запускают механизм итеративного процесса по этапам: «*принятие решения – выполнение решения – контроль выполнения*».

По второму варианту возникает повторяющийся процесс по двум последним этапам: «*выполнение решения – контроль выполнения*».

По третьему варианту понятно, что вступают в силу непредвиденные, чрезвычайные обстоятельства. Независимо от качества принятого руководителем решения, работы исполнителя выполнение его невозможно. Вывод решения из жизненного цикла может производиться на любом из этапов: «*принятие решения*», «*выполнение решения*», «*контроль выполнения*». Итеративный процесс отсутствует, так как решение выводится из цикла окончательно.

При четвертом варианте развития событий следует, что решение было принято руководителем взвешенно, выполнение организовано умело, исполнитель действовал четко, влияние непредвиденных обстоятельств отсутствовало. Решение выводится из жизненного цикла на этапе «*контроль выполнения*», будучи реализованным.

Прежде чем приступить к представлению вариантов развития событий в жизненном цикле конкретного решения, более детально рассмотрим возможные причины невыполнения решения.

5.1.2. Дефект решения

Причинам, влияющим на исполнение решения, уделяется особое внимание, например, в работах [28, 29, 30]. Прежде всего указывается на так называемый *дефект решения*, или низкое его качество. Приведем причины низкого качества решения на основе анализа публикаций.

- *Большой объем принимаемых решений.* Согласно исследованиям при чрезмерно большом для конкретной организации количестве принимаемых решений возникает эффект, когда часть решений не выполняется. Это снижает авторитет решений и исполнительность персонала.

- *Вновь принимаемые решения не учитывают предыдущие, дублируют существующий организационный порядок.*

По некоторым данным от 53 до 78 % заданий по приказам предписывают делать то, что уже вытекает из должностных обязанностей работника.

- *Трансформация цели решения в процессе его движения по иерархическим уровням.* При прохождении по иерархии сверху вниз решения делятся на задачи, детализируются и т.д. Элемент каждого уровня привносит в решение что-то свое, приводящее к возможным искажениям первоначально-го замысла.

- *Принятие псевдорешений, или решений, не несущих конкретного содержания.* По данным исследователей, их численность составляет 10 % от приказов руководителей организаций.

- *Недостаточная технологизация процессов подготовки и принятия решений.* В организациях доля типовых, регулярно повторяющихся решений составляет, по данным исследователей, до 58 %, но отсутствует технология работы с подобными решениями.

- *Несбалансированность управляющего воздействия на различные подсистемы организации, на различные проблемы.* Предполагается, что количество решений должно соответствовать значимости подразделения и проблемы. Обращается внимание на встречающееся непропорциональное внимание к узкому кругу проблем и подразделений организации. На несбалансированность влияет низкая активность самих подразделений и должностных лиц в постановке проблем согласно их функциональным обязанностям.

- *Отсутствие процедуры согласования решений с их исполнителями.* Отмечается, что люди лучше выполняют те решения, в разработке которых принимали непосредственное участие.

- *Для исполнения решения даны нереальные, «мобилизующие» сроки.* Руководитель может использовать этот прием для активизации подчиненных. Если последние это знают, то любые сроки могут рассматриваться ими как опережающие события.

- *Низкий удельный вес инновационных, стратегических решений.* По данным исследователей, их доля обычно не

превышает 10 % и касается нововведений небольшого масштаба.

- *В решении мало элементов «исполнительского замысла», при их подготовке не соблюдаются стандарты делопроизводства.*

- *Недостаточное информационное обеспечение для принятия решений.* Причина связана с чрезмерно большим объемом данных, получаемых руководителем, и релевантностью информации для принятия решения.

- *Недостаточная эффективность механизма оценки выполнения решений.* Исследователями проблем эффективности решений подчеркивается, что нередко механизм оценки выполнения решений ориентирован на фиксацию «внешних» параметров исполнения, преимущественно сроков, а не на оценку достигнутых результатов.

5.1.3. Фактор исполнителя

Перейдем ко второму варианту, когда решение не выполняется из-за действия «фактора исполнителя». Отметим, что исполнителями решения могут выступать государственные и муниципальные служащие разных групп должностей, АПР, руководители органов управления. В дальнейшем они будут обобщенно именоваться работниками организации. Под фактором исполнителя подразумевается влияние указанных работников на выполнение решения. В этом плане можно привести некоторые причины, интерпретируя их как «вина исполнителя»:

- *Недостаточная квалификация.* Влияние этой причины на выполнение решения очевидно. Определить недостаточную квалификацию можно по результатам исполнения заданий, их качеству при аттестации работника.

- *Перегруженность заданиями.* Конечно, задания дает руководитель, и эта причина связана с таким дефектом решения, как несбалансированность управляющих воздействий. Но известны поговорки, которые по-разному говорят об одном: кто больше делает, тому и больше поручают. И если исполнитель безропотно соглашается принять задание на

выполнение, то соответственно несет ответственность за его реализацию.

- *Бытовые проблемы и проблемы, связанные со здоровьем.* Понятно, что невыполнение решения может зависеть от бытовых неурядиц и здоровья человека.

- *Несоответствие задачи уровню иерархии исполнителя.* Решение, проходя вниз по уровням иерархии, распадается на задачи, соответствующие компетенции, полномочиям, функциональности и т.д. Если уровень агрегирования задания не соответствует значению этих характеристик адресата – элемента уровня иерархии, задача не выполняется.

- *Низкая исполнительская дисциплина.* Об исполнительской дисциплине можно судить по стабильности выполнения работником заданий с учетом сроков исполнения. Но по ней нельзя давать интегральную оценку исполнительской деятельности человека в целом.

- *Недостаточная мотивация.* Отсутствие или недостаток положительных мотивов, побуждающих работника к трудовой деятельности. С недостаточной мотивацией тесно связано отсутствие эффективных методов стимулирования труда.

- *Необъективная оценка исполнительской деятельности.* Если у работника создается впечатление необъективности оценки выполнения какого-либо задания руководителем, это отрицательно влияет на выполнение работником последующих заданий.

- *Недостаточная направленность на достижение общих целей деятельности организации.* Плохое представление работника об основных целях и показателях деятельности организации. Неумение в связи с этим отличать задания по важности относительно друг друга.

- *Проблемы межличностного общения.* Языковые, психологические и другие факторы могут обусловить различие в понимании задачи руководителем и подчиненным. Отсюда решение, добросовестно выполненное работником в его понимании, окажется невыполненным в представлении руководителя.

5.1.4. Непредвиденные обстоятельства

Что касается третьего сценария, где речь идет о форс-мажорных или непредвиденных обстоятельствах, отметим следующее. Помимо общепринятых в качестве таковых: стихийные бедствия, война, катастрофы и аварии, изменение парадигмы построения общества, законодательства, можно перечислить много примеров не менее веских причин, приводящих к невыполнению решения, которые предугадать заранее весьма сложно или невозможно.

5.2. Соотношение причин невыполнения решений

Подводя итог рассмотрению причин, негативно влияющих на выполнение решения, сделаем такое замечание. Если проанализировать перечни всех причин, по которым решение не выполняется, можно увидеть, во-первых, взаимозависимость тех или иных из них. Во-вторых, в реальной жизни порой трудно объяснить невыполнение конкретного решения только его дефектами или только виной исполнителя. Зачастую проблема невыполнения решения носит комплексный характер, когда невозможно четко определить, кто виноват, – руководитель или исполнитель. Порой свой негативный вклад вносят оба, но при этом каждый оценивает свои действия как правильные. Подобные ситуации характеризуют как конфликтные. При этом выделяют три типа конфликтов: конфликт целей; конфликт расхождения взглядов; чувственный конфликт.

Конфликт целей заключается в том, что руководитель и подчиненный по-разному видят желаемое состояние объекта управления в будущем.

Конфликт расхождения взглядов возникает тогда, когда стороны расходятся во взглядах на проблему.

Чувственный конфликт – отсутствие взаимопонимания, взаимодействия личностей. Он считается наиболее сложным в разрешении.

Впрочем, перечень причин невыполнения решений можно продолжать, хотя и перечисленных уже достаточно. Исходя из этого, представим таблицу (табл. 5.1), основанную

на материале работ [28, 29, 30], наглядно демонстрирующую соотношение трех вариантов событий по причинам невыполнения решения.

Таблица 5.1
Соотношение долей по вариантам неисполнения управленческих решений

Варианты неисполнения решений	Данные исследователей		
	Пригожин А.И.	Арциховская Н.В. и др.	Юртаев А.Н.
Вариант 1 «Дефект решения»	33 %	41 %	34 %
Вариант 2 «Вина исполнителя»	28 %	19 %	29 %
Вариант 3 «Непредвиденные обстоятельства»	39 %	40 %	37 %

Приведенная таблица хорошо иллюстрирует потребность в создании условий для повышения как качества принимаемых решений, так и активности исполнителей при их реализации. Обратим внимание на то, что значительное отличие данных исследования, помещенных в среднем столбце таблицы, от двух других по вариантам «дефект решения» и «вина исполнителя» зависит, скорее всего, от объектов исследования, которыми были научно-исследовательские организации.

5.3. Варианты вывода конкретного решения из жизненного цикла

Как позитивное развитие событий, так и большинство случаев негативных ситуаций, возникающих на различных этапах жизненного цикла решения, обнаруживаются только на стадии контроля исполнения, где либо констатируется его

успешная реализация, либо начинается поиск причин невыполнения. Подтверждением вышесказанному могут служить следующие размышления.

В [20] говорится: «...для вывода решения из системы в связи с исчезновением потребности в нем должна осуществляться функция контроля реализации принятого решения. Заметим, что вывод ранее принятого решения из системы должен осуществляться и в том случае, когда это решение оказалось нереализуемым».

В [31]: «Результат контроля может быть тройким: констатация совпадения результата реализации решения и поставленной цели; вывод о необходимости развития (отмены данного решения, принятия нового решения) и вывод о необходимости регулирования (принятия дополнительных решений по совершенствованию недостаточно удовлетворительного результата)».

Еще одним подтверждением тому, что в большинстве случаев именно на стадии контроля выявляется реальная ситуация с реализацией решения, может служить регламентная последовательность выполнения службой ДОУ операций делопроизводства. Вначале документ (решение) ставится на контроль и только после этого передается на исполнение. Теперь, опираясь на приведенные данные по влиянию факторов руководителя и исполнителя, непредвиденных обстоятельств на реализацию решения, представляется необходимым более детально проиллюстрировать эти варианты на «судьбе» конкретного решения. В отличие от представления о полном жизненном цикле, обозначим их как итеративные и усеченные циклы.

Вариант 1. «Дефект решения» (рис. 5.1). Допустим, было принято определенное решение. Но из множества альтернативных вариантов выбран не самый лучший. Это обнаруживается только на этапе его исполнения при наличии данных контроля. Получается следующее. Цель определена верно, но решение не соответствует ее достижению. Другая ситуация. Решение выбрано правильно, но в период реализации обнаружился дефект. Например, появилась потребность в его корректировке из-за неточности расчета требуемых ресурсов. В этом варианте может наблюдаться итеративный процесс

по циклу «принятие решения – выполнение решения – контроль выполнения решения».

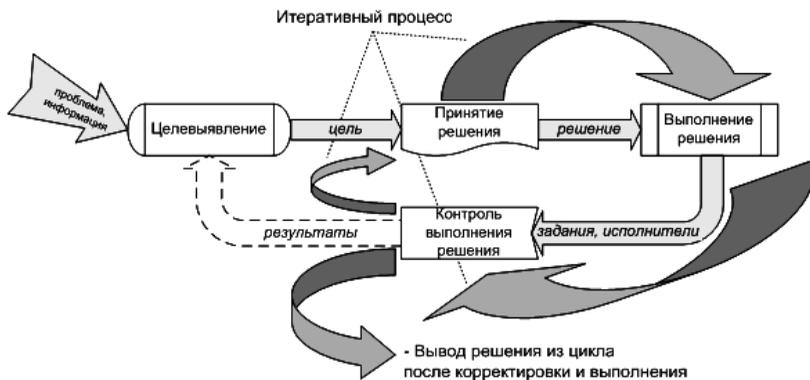


Рис. 5.1. Итеративный цикл по варианту «Дефект решения»

Можно следующим образом охарактеризовать последствия итеративного процесса по этому варианту. Решение в какой-то степени приходится рассматривать как новое, отличающееся от принятого ранее. Допустим, принимается решение «В дополнение...», «Во изменение...», «В связи с отменой...». Поэтому вопрос вывода решения из цикла после реализации порой относится не к ранее принятому, а к другому решению. Ответственность в этом случае должен нести руководитель.

Приведем примеры таких решений.

Пример 1. С целью повышения эффективности использования рабочего времени мэром города было принято решение установить на его рабочее место компьютер с информационной системой, позволяющей составлять рациональный график встреч и мероприятий. Через определенное время обнаружилось, что данные о предполагаемых встречах и мероприятиях мэром не вводились. Полезность цели не вызывает сомнений, но решение выбрано неверно. Потому что мэру, кроме обязательных согласно его рангу встреч и мероприятий, пришлось бы дополнительно тратить свое время на ввод данных, что вступает в противоречие с целью. Более того,

этим решением нарушается один из принципов информатизации – руководитель не должен сам вводить первичные данные. Правильное решение в этом случае – установить информационную систему на рабочее место секретаря. Мэр только пользуется результатами работы информационной системы.

Пример 2. В продолжение первого примера. Другая местная администрация. Цель та же. Решение – установить систему у секретаря. Но при подготовке решения не учли, что секретарь этой администрации обслуживает не только мэра, но и двух его заместителей. В приемной постоянно раздаются звонки сразу нескольких телефонных аппаратов. Приходят посетители. Собираются различные совещания. В этой ситуации требовать от секретаря вводить данные – то же, что предлагать ему уволиться. То есть решение верно по форме, но по сути неадекватно временным ресурсам секретаря. В дополнение к данному решению необходимо принять решение, например, о выделении штатной единицы в приемную администрации.

Вариант 2. «Вина исполнителя» (рис. 5.2). При этом варианте цель определена точно, решение верно. Но исполнитель не выполнил или недолжным образом выполнил полученное задание по какой-либо причине. Естественно, руководитель дает определенную оценку исполнителю и требует выполнить решение.

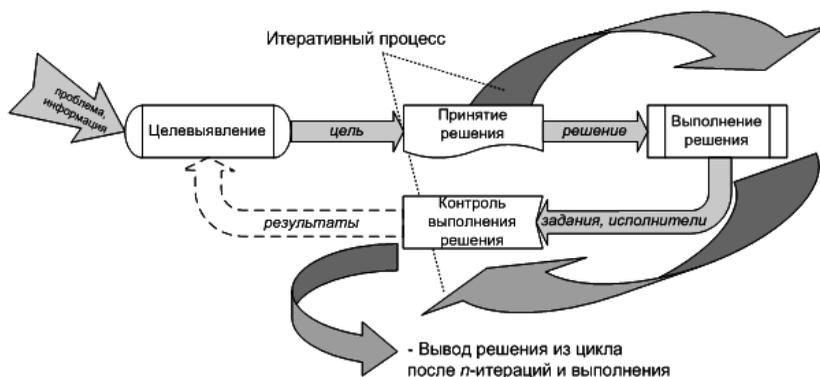


Рис. 5.2. Итеративный цикл по варианту «Вина исполнителя»

Итеративность этого варианта цикла очевидна и производится по контуру: «выполнение решения – контроль выполнения решения». К тому же он чаще других встречается в практике. Например, невыполнение решения в срок, по объему требований, по качественным показателям требований. Но в этом случае принятое решение сохраняет свою силу и только после реализации выводится из цикла. Негативные последствия – задержка выполнения решения по времени. Это может отрицательно сказаться на выполнении смежных решений, связанных с результатами реализации данного. Ответственность за невыполнение решения по этому варианту, как правило, возлагается на исполнителя.

Вариант 3. «Непредвиденные обстоятельства» (рис. 5.3). Встречаются такие ситуации, когда цель определена и имеется ряд альтернативных решений. Но реализовать хотя бы одну из альтернатив невозможно по разным причинам. При этом невозможность выполнения решения может быть осознана и определена как на этапе подготовки и согласования, так и в процессе организации исполнения либо на этапе контроля исполнения. Во всех этих случаях решение выводится из рассмотрения после соответствующего этапа жизненного цикла: принятия решения; выполнения решения; контроля выполнения решения. Ответственность за невыполнение решения по этому варианту может возлагаться на руководителя, но это по определению варианта некорректно и зависит от обстоятельств.

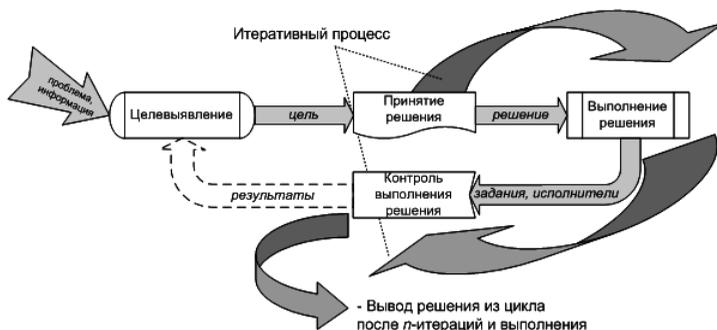


Рис. 5.3. Усеченные циклы по варианту «Непредвиденные обстоятельства»

Пример. В целях создания условий для предоставления услуг населению по принципу «единого окна» и лучшей координации действий между отраслевым департаментом и центральным аппаратом местной администрации было принято решение приобрести и внедрить корпоративную информационную систему, позволяющую иметь единую базу данных для управления. Объявлен конкурс поставщиков необходимой информационной системы. Все представленные на конкурс проекты удовлетворяют техническим условиям. Из них выбран лучший в плане оплаты с хорошей отсрочкой по времени. Департамент заключил договор с поставщиком. Но уже в начале работ по внедрению системы мэром было принято решение о ликвидации департамента. Понятно, что предыдущее решение потеряло актуальность и выполнить его нельзя. Такое могло произойти на любом этапе жизненного цикла решения независимо от того, какую систему и поставщика выбрала организация, то есть от принятой альтернативы.

Вариант 4. «Успешная реализация решения» (рис. 5.4). Это лучший вариант. Цель определена верно. Решение выбрано оптимально. Непредвиденных обстоятельств не было. Выполнение решения прошло организованно. Результаты реализации решения признаны удовлетворительными. В этом случае решение завершает свою «жизнь» и выводится из цикла. В данном варианте наблюдается гармоничное взаимодействие в системе «руководитель – исполнитель».

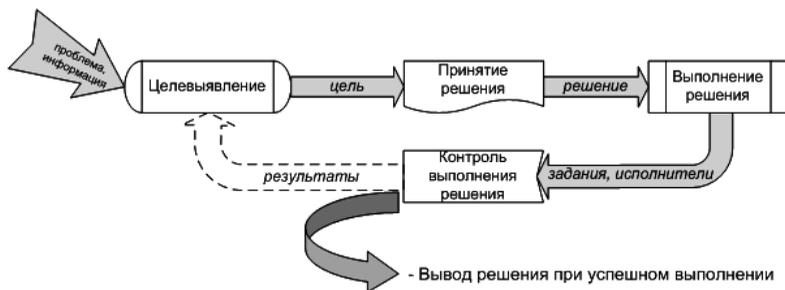


Рис. 5.4. Цикл по варианту «Успешная реализация решения»

Подводя итог демонстрации вариантов вывода решения из жизненного цикла, отметим следующее. Кажется, что есть некое противоречие между представлением о полном цикле решения и тем, как конкретное решение выводится из цикла. Противоречия нет. Конкретное решение как таковое свою «жизнь» завершило. Но данные по результату его реализации, то, что можно назвать «отпечатком», «откликом» в виде определенной информации, идет в качестве сигнала обратной связи на вход этапа целевыявления. Именно в этом смысле понимается определение полный жизненный цикл решения. То есть цикл по варианту «успешная реализация» в этом плане тождествен полному жизненному циклу решения. Только он конкретизирует момент выхода рассматриваемого решения из цикла.

5.4. Состояния реализации решения на выходе этапа контроля

Интерес для дальнейшего рассмотрения вопросов контроля выполнения решений представляют собой варианты 2 «Вина исполнителя» и 4 «Успешная реализация» (вариант 1 «Дефект решения» повторяет вариант 4 после корректировки решения), которые мы будем называть основными состояниями реализации решения.

На выходе этапа контроля мы должны констатировать состояние реализации решения и сделать вывод о применении определенного инструментария оценки реализации решения в зависимости от этого состояния (рис. 5.5).

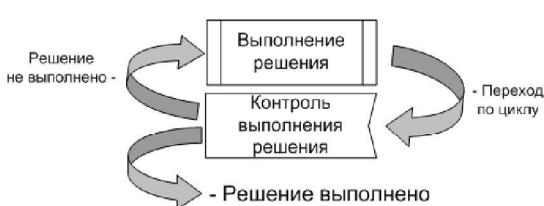


Рис. 5.5. Основные состояния реализации решения

В случае констатации факта «*решение выполнено*» потребность в нем исчезает. Следовательно, оно уже представ-

лено результатом, который можно оценить по определенным параметрам, например своевременности, качеству и другим.

Во втором случае – «решение не выполнено» – оно остается актуальным. Результат его реализации отсутствует. Точнее, есть негативный результат – степень влияния на возможность недостижения цели, во имя которой было принято данное решение. Следовательно, мы должны оценить эту степень негативного влияния невыполнения данного решения. *Степень негативного влияния также определяется некоторыми параметрами.* Так как актуальность решения подтверждается, то после констатации факта невыполнения оно вновь переходит на этап организации выполнения решения и работа над его реализацией продолжается.

Теперь можем сделать вывод, важный для формирования представлений об инструментарии оценки реализации решения – качественном и количественном составе упомянутых в первом и втором случае параметров, и дальнейшего участия их в оценке исполнительской деятельности. *Оценку реализации решения необходимо производить в зависимости от выполнения или невыполнения решения. Набор параметров по каждому из двух состояний реализации решения должен соответствовать этому состоянию и содержать либо параметры результата работы исполнителя, либо параметры, характеризующие степень негативного влияния неисполнения решения на организацию.* Нужно отметить, что на основе данного вывода должен быть построен механизм, метод оценки деятельности лиц, принимающих и реализующих решения.

5.5. Субъект и объект контроля выполнения решения

5.5.1. Интерпретации понятия контроля

Анализ литературных источников позволяет сделать вывод, что контроль нужно рассматривать, с одной стороны, как процесс, с другой стороны, как функцию, предполагающую наличие ее носителя (субъекта) и адресата (объекта). В свою очередь можно утверждать, что в организационной

системе субъектом контроля выступают как руководитель (непосредственный носитель функции управления), так и службы технического обеспечения функции контроля. Такими службами могут являться: службы документационного обеспечения управления (канцелярия, протокольная часть, экспедиция); службы контроля (контрольный комитет, контрольно-ревизионное управление). Объект контроля также трактуют по-разному. Одни говорят, что это решение, другие – исполнитель. Имеется много интерпретаций понятия контроля в процессе управления. Формулировки понятия во многом совпадают, но ни одна из них не дает явного разделения и пояснения особенностей субъекта, объекта и их составляющих. Следовательно, перед нами стоит задача определения содержания функции контроля по ее носителю и адресату.

Приведем некоторые из формулировок на основе данных работы [23].

- Контроль – это систематическая конструктивная деятельность, направленная на приближение фактического исполнения к заранее намеченному состоянию дел.

- Контроль – процесс определения, оценки и информирования об отклонениях действительных значений от заданных или их совпадении и результатах анализа.

- Контроль – это труд по наблюдению и проверке соответствия процесса функционирования объекта принятым управленческим решениям – законам, планам, нормам, стандартам, правилам, приказам и т.д.; выявлению результатов воздействия субъекта на объект, допущенных отклонений от требований управленческих решений, от принятых принципов организации и регулирования.

Как видно, приведенные формулировки во многом совпадают, но ни одна не имеет явного разделения по субъекту, объекту и их составляющим. То есть они соответствуют общим представлениям о контроле, но недостаточны, если их рассматривать в аспекте данной работы. Следовательно, перед нами стоит задача определения содержания функции контроля по ее носителю и адресату.

5.5.2. Определение понятия «контроль» для субъекта контроля

Субъектом контроля, с одной стороны, выступает руководитель, а с другой стороны, – службы ДОО, подразделения контроля. Приведем такое толкование: *«Объектом контроля исполнения является работа по реализации принятого решения, но поскольку ее результат (в пределах аппарата управления) чаще всего принимает форму документа, то в практике учреждений наблюдается совмещение контроля исполнения как функции управления и контроля исполнения как вида делопроизводственного обслуживания»* [27]. То есть, как уже было сказано, с одной стороны, это функция управления (принадлежащая руководителю как ее носителю), с другой – обеспечение этой функции службой ДОО, службой контроля.

Отсюда предлагается дать следующие варианты определения понятия *контроль* с точки зрения функциональности и с двух позиций: руководителя (А); службы контроля и службы ДОО (Б).

(А) *Контроль – анализ и оценка степени достижения цели управления путем определения фактического влияния решения и результата его выполнения на конечный продукт деятельности организационной системы.*

(Б) *Контроль – периодический сбор необходимой информации о реализации решения в точках контроля, передача данных, информации, знания адресату контроля.*

Наличие двух вариантов определения контроля – с позиции руководителя и служб ДОО, контроля – характерно для больших организаций. Если же речь идет, например, о комитете местной администрации или администрации сельского поселения, то два предложенных варианта (А, Б) «объединяются» в одно общее определение, что соответствует фактическому выполнению руководителем функций контроля в управлении и документационном обеспечении управления.

5.5.3. Содержание контроля по составляющим объекта контроля

Под объектом контроля будем подразумевать как решение, так и исполнителя этого решения. Действительно, чтобы осуществлять контроль, необходимо, как указывают специалисты, выполнение двух условий: наличие планов и наличие организационной структуры [23]. В общем случае план – это *решение*, а организационная структура – *исполнитель*. Но нам нужно конкретизировать:

- содержание контроля по отношению к решению;
- контроля по отношению к исполнителю.

В литературе описание этих аспектов отсутствует, авторы публикаций ограничиваются лишь высказываниями о том, что предметом контроля может быть не только исполнительская деятельность, но и работа менеджера или что контроль работы сотрудников также может быть полезен [23]. Поэтому, раскрывая содержание контроля по отношению к решению и исполнителю, прежде всего покажем, что должно содержать полное решение, и представим перечень учитываемых качеств исполнителя.

Напомним, что полное решение должно содержать ответы на вопросы: «*Что нужно сделать?*»; «*Кто должен делать?*»; «*Когда нужно сделать?*»; «*Какие ресурсы нужны?*», или «*Что?*», «*Кто?*», «*Когда?*», «*Чем?*».

Исполнитель решения является носителем таких качеств, как должность, квалификация, дисциплинированность, умение, творческий потенциал.

Допустим, решение принято. Но еще на стадии принятия решения, руководитель планирует, кому исполнять это решение («*Кто?*»). Причем исполнитель подбирается по значению своих качеств, а само решение не является полным, если не определен исполнитель. Иначе теряется смысл принятия, тем более контроля выполнения решения, коль нет его исполнителя (рис. 5.6).

В то же время говорить о контроле исполнителя без наличия выполняемого им решения также бессмысленно. Но, определяя исполнителя, руководитель учитывает результаты контроля исполнителя на предыдущих стадиях функциони-

рования организации и выполнение им предшествующих решений. Вывод следующий. Когда речь идет о контроле реализации решения, то под этим нужно понимать, что *контроль направлен на мониторинг хода реализации непосредственно решения.*



Рис. 5.6. Взаимосвязь между решением и исполнителем

То есть контроль – это не «контроль исполнительской дисциплины», хотя это выражение очень часто используется на практике. Исполнительская дисциплина – характеристика человека, но не решения. Конечно, корректировка в ходе реализации решения может быть, в том числе, и по исполнителю (например, заменить, добавить исполнителя), но как производная от контроля состояния процесса реализации самого решения.

5.6. Задачи контроля выполнения решения

Теперь обратимся к задачам контроля выполнения решения. Раскроем их содержание и дополним состав с учетом уточнения определения «контроль».

Контроль выполнения решения включает следующие задачи.

1. *Информационное обеспечение функции.* Задача выполняется в процессе слежения за ходом или по окончании выполнения решения. При этом уже должны иметься данные по решению задач 2, 3, 4. По определению контроля задача выполняется работниками служб ДОУ, контроля при

наличии в организации данных служб, в случае их отсутствия – самим руководителем.

2. *Определение состава контролируемых параметров и периодичности их поступления.* Общее представление о составе контролируемых параметров мы уже получаем из перечня вопросов, ответы на которые, как уже сказано, должны содержать полное решение: «Что?», «Кто?», «Когда?», «Чем?». Детальный состав контролируемых параметров и периодичность поступления данных будут подробно рассмотрены в дальнейшем.

3. *Определение точек контроля, порядка измерения параметров и адреса поставки результатов контроля.* Эту задачу разобьем на следующие подзадачи: определение точек контроля и адреса поставки результатов; определение порядка измерения параметров. Подзадачу «определение порядка измерения параметров» объединим с подзадачей «определение состава контролируемых параметров» для последующего детального представления.

4. *Измерение параметров, анализ и оценка результатов реализации решения.* Предварительная обработка данных производится службами ДОО, контроля. При этом осуществляется агрегирование информации, исходя из потребностей адресата (руководителя) и релевантности данных для принятия последующих решений. Но эти условия предъявляют высокие требования к квалификации работников, осуществляющих подготовку информации для руководителя. Службы ДОО, контроля могут ошибаться в представлении о релевантности информации или не получать необходимые данные. В лучшем случае они могут собрать и объединить, например, отчеты исполнителей и передать руководителю. Полный анализ и оценка результатов реализации решения входят в компетенцию руководителя. Основная забота служб ДОО, контроля – техническая помощь руководителю при контроле сроков исполнения, предварительная аналитическая обработка данных, их оформление для представления руководителю в наглядном виде (тексты, анкеты, таблицы, графики и т.д.).

5.7. Периодичность поступления данных контроля выполнения решения

Процесс реализации решения протекает во времени (*когда нужно сделать*) и имеет начало (*дату принятия решения*) и окончание (*дату выполнения решения*). Причем решение может иметь несколько дат выполнения: планируемую, дату переноса срока выполнения (и не одну), дату фактического выполнения.

В ходе решения задач контроля получают значения определенных параметров для дальнейшего анализа и оценки результатов реализации решения. Так как известно, что контроль выполнения решения завершается в дату выполнения решения (планируемую, переноса, фактическую), то полные и окончательные значения всех контролируемых параметров можно получить только по состоянию на эти даты. Следовательно, периодичность поступления данных при контроле реализации решения определяется:

- *планируемой датой выполнения решения;*
- *датой (датами) переноса срока выполнения решения;*
- *фактической датой выполнения решения.*

Стоит отметить, что существует понятие *опережающего контроля*, который рассматривается в контексте обратной связи. Тут необходимо уточнение. По теме обратной связи в системе имеются представления о так называемых *временных запаздываниях* и *временных задержках*. В книге «Прикладная общая теория систем» Дж. ван Гиг поясняет, что временные запаздывания связаны с тем временем, которое требуется системе для полного отражения влияния внешних сил. А временные задержки характеризуются временем, требуемым для какой-либо реакции системы вообще [32].

О *временных запаздываниях* автором приводится пример, призванный показать необходимость опережающего контроля. В нем говорится о бухгалтерской отчетности, формирующейся через несколько месяцев после свершения факта и показывающей понесенные убытки из-за решения, принятого еще раньше. Действительно, пример убеждает в пользу опережающего контроля, точнее, контроллинга, причем в изначальном его предназначении – для бухгалтерской

сферы. Мы же обсуждаем вопросы, связанные с решениями, которые относятся к общим управленческим задачам, исключив из рассмотрения финансово-бухгалтерскую сферу деятельности.

Обращаясь к представлению о *временных задержках*, можно кратко проиллюстрировать это явление, пересказав простой пример из книги Дж. Форрестера «Основы кибернетики предприятия», объясняющий смысл этих задержек. Допустим, мелкий торговец имеет небольшой капитал. Учитывая ажиотажный спрос на какой-либо товар, он делает заказ промышленнику и вкладывает весь свой капитал в производство товара. Чтобы выполнить заказ, промышленнику требуется определенное время на производство товара. Торговец получает товар тогда, когда волна спроса упала. Что случилось с капиталом торговца – понятно без комментариев [33].

Иначе говоря, как бы мы «опережающе» не контролировали решения подобного рода, активно влиять на процесс их выполнения достаточно трудно. Здесь нужен иной подход: принимать решения, имеющие четкие и конкретные задачи, небольшой период, требуемый для их реализации.

5.8. Точка контроля. Адрес поставки результатов контроля. Узел контроля

Перейдем к определению точек контроля и адреса поставки результатов контроля. Для этого рассмотрим пример условной организационной системы с идеальной иерархической структурой и отсутствием внешних связей (рис. 5.7).

Покажем, что можно принять в качестве точек контроля и адресов получения результата контроля в этой организационной системе.

Под элементами организационной системы будем понимать как структурные подразделения организации, например департаменты управления местной администрации, так и отдельных работников – руководителей подразделений или отдельных ЛПР, если организационная система является, допустим, управлением или комитетом, в зависимости от должности и ситуации – издатель или исполнитель решения,

которое является обязательным условием для осуществления контроля. Следовательно, точкой контроля в организационной системе является ее элемент.

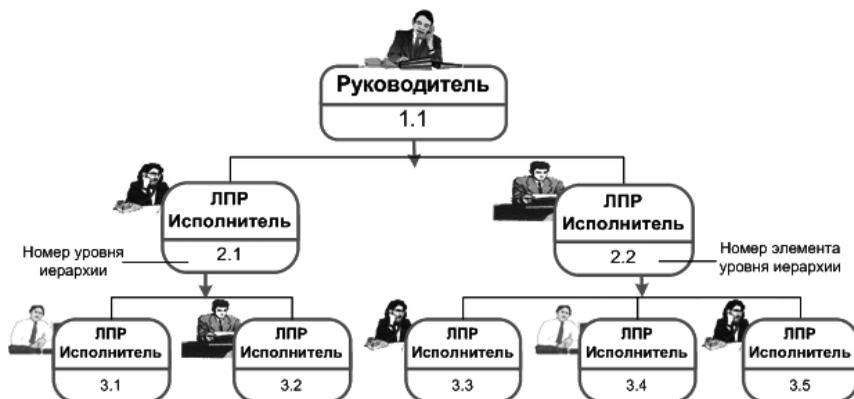


Рис. 5.7. Иерархическая организационная система

Известно, что главная роль при контроле решений принадлежит руководителю. Это неотъемлемая часть его деятельности. Обратимся к рис. 5.7. Исходя из понятий компетенции и субординации, а также единоначалия, элемент (2.1) является непосредственным руководителем элементов (3.1), (3.2); элемент (2.2) – непосредственный руководитель элементов (3.3), (3.4), (3.5). В свою очередь элемент (1.1) – непосредственный руководитель элементов (2.1), (2.2) и руководитель организационной системы в целом.

Принятое на самом верхнем уровне иерархии управления решение как бы пронизывает организационную систему, распадаясь на части (отдельные действия), детализируясь в соответствии с уровнем и функциями элементов структуры системы. Причем части решения могут охватывать все множество элементов организационной системы, подмножества, отдельные элементы. В зависимости от этого могут осуществляться различные варианты масштаба контроля решения. На рис. 5.8 показаны три варианта:

а) решение предполагает выполнение определенных действий всеми элементами системы, контроль осуществляется на высшем уровне иерархии;

б) решение предполагает выполнение определенных действий элементами одной из ветвей системы с контролем на высшем уровне иерархии;

в) решение предполагает выполнение определенных действий элементами одной из ветвей системы, но контрольные полномочия осуществляет элемент второго уровня, являющийся непосредственным руководителем нижестоящих элементов ветви дерева иерархии.

Конечно, приведенные на рисунке варианты составляют всего лишь часть из возможных. Их количество зависит от нарушений идеальной иерархии, типов организационной структуры, стилей управления и т.д. Но для формирования представления об адресе получения результата контроля можно ограничиться этим примером.

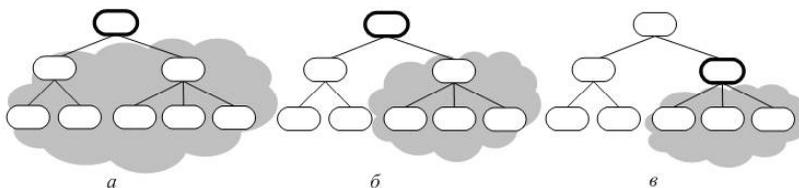


Рис. 5.8. Варианты масштаба контроля решения

Итак, при вариантах *а* и *б* контроль принадлежит элементу высшего уровня иерархии. При варианте *в* контрольная функция реализуется элементом второго уровня. Если мы продолжим ветвление дерева, расширим охват элементов решением, то контроль может осуществляться и на более низких уровнях иерархии. Это определяется делегированием полномочий от высшего уровня к низшему, следующему за ним. Но при любом варианте адресом получения результатов контроля является вышестоящий элемент, имеющий полномочия на функцию контроля. Как правило, это непосредственный руководитель.

Отсюда вытекает, что *адресом поставки результатов контроля является вышестоящий элемент системы, имеющий в прямом подчинении контролируемый элемент.*

То есть на основе вышеизложенного можно утверждать, что *любой элемент иерархической организационной систе-*

мы служит точкой контроля для вышестоящих и адресом поставки результатов контроля для нижестоящих, связанных с ним элементов иерархии.

Так как точка и адрес контроля совмещены, обозначим их единым термином – *узел контроля*. При этом самые нижние элементы иерархии организационной системы можно охарактеризовать как вырожденный узел контроля.

Теперь покажем, можно ли распространить понятие *узла контроля* на другие типы структур организационной системы. Практический интерес представляет организация, имеющая так называемую *проектную* структуру. Такой тип структуры формируется в организации при потребности в разработке проекта, как правило, направленного на инновации. Для этого обеспечиваются следующие условия:

- создается временное подразделение во главе с руководителем;
- руководитель обладает полноценными полномочиями по управлению;
- при выполнении нескольких проектов одновременно:
 - а) для координации создаются штабные органы, включающие руководителей проектов;
 - б) используются матричные структуры.

Рассмотрим матричный тип построения структуры организационной системы. Матричный тип характерен тем, что элементы определенных уровней организационной системы имеют руководителей как бы по «строкам» и «столбцам» матрицы (рис. 5.9).

Для наглядности можно привести актуальный пример проектной работы в муниципалитете городского округа. При этом уточним понятийный аппарат, которым будем пользоваться. В книге Р. Акоффа [21] предложены следующие определения: *программа* – система проектов, нацеленных на производство совокупности связанных исходов; *проект* – система одновременных или поочередных процессов, направленных на получение результата; *процесс* – совокупность процедур, образующих сквозное осуществление чего-либо; *процедура* – совокупность одновременных или последовательных действий, направленных на получение результата.

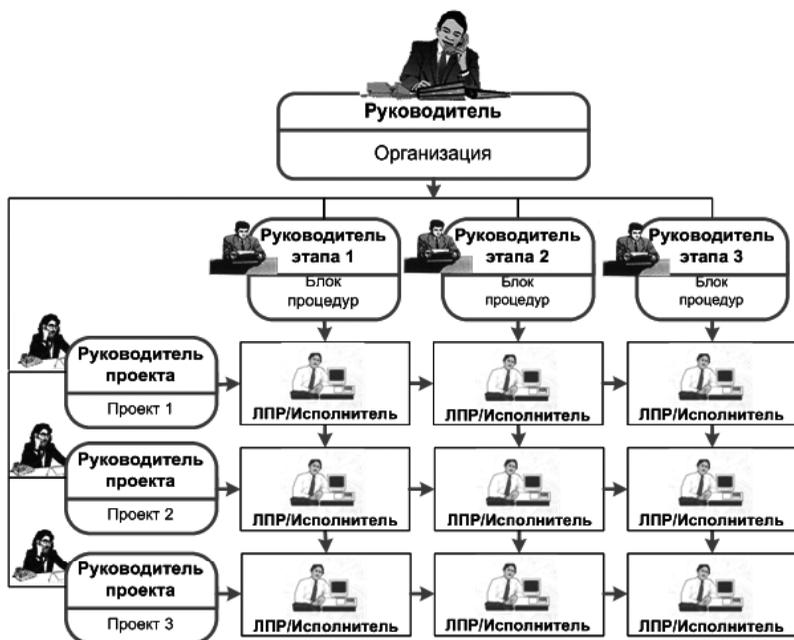


Рис. 5.9. Проектная организация деятельности

Допустим, в местной администрации принята программа разработки уникальных электронных услуг для жителей города. Она включает три проекта.

- Проект 1. Электронная услуга «Расчет субсидий на оплату жилого помещения и коммунальных услуг».

Руководитель проекта – начальник департамента ЖКХ.

- Проект 2. Электронная услуга «Информация о сроках отключения и возобновления подачи горячего водоснабжения по конкретному адресу в городе».

Руководитель проекта – начальник департамента городской инфраструктуры.

- Проект 3. Электронная услуга «Мониторинг очереди в муниципальные детские учреждения города».

Руководитель – начальник департамента образования.

Комплекс работ по каждому проекту включает три этапа или процесса, объединенных по блокам процедур.

- Блок 1. Разработка стандарта качества предоставления каждой услуги. Разработка административного регламента по каждой услуге.

Руководитель – начальник департамента экономики.

- Блок 2. Создание схемы (алгоритма) оказания каждой услуги в соответствии с административным регламентом для дальнейшей разработки программного продукта информационной системы, обеспечивающей предоставление услуги в электронном виде. Подготовка требований (задания) на разработку информационной системы на основе алгоритма, включая программное обеспечение и базы данных для предоставления услуги в электронном виде.

Руководитель – председатель комитета информатизации администрации города.

- Блок 3. Проведение конкурсных мероприятий по выбору поставщика (разработчика) информационной системы предоставления услуги в электронном виде. Правовое обеспечение внедрения и эксплуатации электронных услуг.

Руководитель – председатель правового комитета администрации города.

Казалось бы, так как в матричной структуре не выполняется принцип единоначалия, понятие узел контроля здесь неприменимо. Убедиться в этом или доказать обратное можно, рассмотрев объект контроля – решение.

Постулатами управления утверждается: одно решение не должно противоречить другому; решения не должны дублировать друг друга. Следовательно, и в матричной структуре решения «горизонтальных» и «вертикальных» руководителей должны соответствовать этим постулатам. Отсюда, коль скоро решения, получаемые элементом организационной системы, не пересекаются, то есть в данном случае выполняется принцип аддитивности, соответственно и контроль осуществляется каждым руководителем по своим решениям. Если рассматривать всю совокупность решений, то оба руководителя представляют собой как бы обобщенного иерарха. Соответственно определение узла контроля не нарушается, но в этом случае узел контроля имеет две составляющие по адресу получения результата – вертикальную и горизонтальную.

К тому же не надо забывать, что над матрицей есть верховный иерарх – руководитель организации, который призван поддерживать баланс в принятии решений и системе двойного подчинения элементов организационной структуры.

Конечно, на практике соблюсти принцип аддитивности решений по вертикали и горизонтали матричной структуры управления очень непросто. Автору данной работы пришлось на своем опыте испытать все достоинства и недостатки матричного управления в качестве элемента организационной структуры. Недаром Ф.И. Перегудов (1931–1990), выдающийся организатор и ученый, автор трудов по системному подходу и управлению большими организационными системами, в свое время в беседе отметил: «Если есть возможность обойтись без матричной организации управления, нужно ею воспользоваться...». К этому можно добавить еще одно мнение, заключающееся в том, что работоспособных матричных структур в российской практике, в том числе и в практике иностранных фирм в России, автору исследования обнаружить не удалось [34].

Нельзя не отметить, что специалисты в области проектирования организационных структур выделяют ряд принципов создания «хорошей» организации, согласно которым должны учитываться:

- *единство управления* – независимо от структуры и масштабов организации ответственность в конечном итоге должен нести один человек;

- *скалярный метод передачи полномочий* – право передавать часть полномочий другим лицам по линии руководства;

- *единство подчинения* – у любого работника может быть только один руководитель;

- *принцип соответствия* – полномочия должны соответствовать уровню ответственности;

- *масштаб управления* или *норма управляемости* – число лиц, находящихся в эффективном управлении, лимитировано;

- *коммуникации, системы связи* – должны быть установлены, и поддерживаться формальные и неформальные линии связи;

– *принцип ориентирования* – организации должны строиться в соответствии с характером возложенных на них задач и не зависеть от субъективных факторов;

– *принцип избирательности* – руководство должно получать только выборочную информацию, релевантную, которая является исключительной, т.е. благоприятной или неблагоприятной для управления;

– *дифференциация работы* – различные виды работ имеют различные характеристики, которые необходимо предусмотреть при создании организации (например, высококвалифицированный индивидуальный труд требует иных усилий, чем полуквалифицированные повторяющиеся операции);

– *доступность всех уровней организации* – любой сотрудник имеет право и возможность высказать замечание соответствующему руководителю.

Отметим, что целью данной работы не является анализ института контроля для всего разнообразия типов организационных систем. Главная задача – определить его роль в наиболее распространенном типе структуры организационной системы, до сих пор широко используемом органами государственного управления во всем мире. *Следовательно, понятие «узел контроля» распространяется на подавляющее большинство организаций.*

Выводы

Жизненный цикл конкретного решения имеет четыре основных варианта развития событий: решение не выполняется из-за дефекта самого решения; решение не выполняется из-за влияния фактора исполнителя; решение невыполнимо по форс-мажорным или непредвиденным обстоятельствам; решение, пройдя все этапы жизненного цикла, успешно реализуется. Особый интерес для дальнейшего рассмотрения вопросов контроля выполнения решений представляют собой варианты «вина исполнителя» и «успешная реализация» (вариант «дефект решения» сводится к «успешной реализации» после корректировки решения), которые названы основными состояниями реализации решения. В ходе контроля решения мы должны констатировать состояние его реализации

и сделать вывод о применении определенного инструментария оценки выполнения решения в зависимости от состояния. При этом учитываем особенности содержания контроля по отношению к субъекту и объекту контроля, имеющего двойственную природу. Это и решение, и его исполнитель. Дальнейшее детальное рассмотрение задач контроля решения приводит нас к определению состава контролируемых параметров и периодичности их поступления; определению точек контроля, порядка измерения параметров и адреса поставки результатов контроля; выработке подходов к измерению параметров, анализу и оценке результатов реализации решения в большинстве организаций, в том числе органах государственного управления.

Контрольные вопросы

1. Какие существуют варианты жизненного цикла решения?
2. Каковы причины низкого качества решения?
3. В чем заключается влияние человеческого фактора на исполнение решений?
4. Какие состояния реализации решения на выходе этапа контроля выделяются в качестве основных?
5. С какой периодичностью должны поступать данные для контроля выполнения решения?
6. Что объединяет представления о точке контроля, адресе поставки результатов контроля, узле контроля?
7. Чем определяется вырожденный узел контроля?

6. РУКОВОДИТЕЛЬ И КОНТРОЛЬ ВЫПОЛНЕНИЯ РЕШЕНИЯ

6.1. Факторы контрольной деятельности руководителя

Авторы работ, посвященных управленческой тематике, уделяют большое внимание роли руководителя в реализации функции контроля решений. Это основывается на мнении, что именно по умению руководителя обеспечить выполнение принятых решений можно судить о его способности управлять коллективом.

Диапазон факторов, оказывающих влияние на умение эффективно осуществлять контрольную деятельность в аспекте выполнения решений, достаточно широк – начиная с погрешностей формулировки на этапе организации исполнения решения при фиксации их в документальном виде до эмоциональных факторов адекватности его восприятия и когнитивного уровня взаимодействия элементов системы «руководитель – исполнитель».

Рассмотрим только те факторы контрольной деятельности руководителя, которые более всего соответствуют задачам данной работы:

- *стиль управления, присущий определенному руководителю;*
- *норму (масштаб) управляемости;*
- *обратную связь «исполнитель – руководитель».*

Но прежде чем перейти к анализу этих аспектов, укажем, что роль руководителя должна определяться с позиций синонимического ряда, который мы определили таковым, исходя из содержательного смысла каждого его элемента: «руководство – управление – решение – элементарные функции (элементарный цикл) управления». Именно этот ряд позволит сопоставить различные подходы по каждому вопросу и сделать выводы и рекомендации, касающиеся их содержания.

6.2. Влияние на контроль стиля управления

Некоторыми исследователями отмечается, что унифицированное понимание понятия стиля государственного управления отсутствует [35]. Среди известных мнений, например, есть следующее: под стилем государственного управления нужно понимать систему социально эффективных и постоянно развивающихся способов, средств, форм и методов ежедневного функционирования должностных лиц и в целом органов государственной власти и местного самоуправления, основанную на соответствующих принципах и обеспечивающую рациональное и демократическое ведение управленческих дел. При этом стиль напрямую зависит от его основного носителя – человека [36].

Независимо от того, в каком секторе общественной жизни осуществляется управленческая деятельность, существуют некоторые общие представления о сущности стилей управления. Такие представления основаны на том, что управление (руководство, лидерство) – это способность оказывать влияние на отдельных лиц и на группы, побуждая их работать на достижение целей (выполнение *миссии*) организации. Следовательно, *стиль управления – привычная манера поведения руководителя по отношению к подчиненным, призванная оказать на них влияние и побудить к достижению целей организации.*

Наиболее известные работы в области исследования стилей руководства принадлежат Д. МакГрегору, Р. Лайкерту, Р. Блейку, Д. Мутону, В. Реддину, П. Херси и К. Бландед. В них предлагается несколько подходов к оценке стиля управления руководителя: *по личным качествам, поведенческий, ситуационный*. При оценке стиля управления по личным качествам используется теория великих людей. Согласно этой теории лучшие из руководителей имеют общий набор качеств (уровень интеллекта, знания, впечатляющая внешность, честность, здравый смысл, инициативность, социальное и экономическое образование, высокая степень уверенности в себе). Поведенческий подход уточняет, что стиль управления – это относительно устойчивая система способов, методов и форм практической деятельности руководителя. Акцентирование его внимания на человеке или производственной задаче от-

ражает стиль руководства, присущий данному лидеру. Ситуационный подход включает в рассмотрение дополнительные факторы, характеризующие личные качества подчиненных, уровень задачи, влияние внешней среды. Предполагается, что руководитель должен вести себя по-разному в различных ситуациях.

В той или иной мере все описанные подходы опираются на наиболее известную классификацию стилей управления, которую предложил психолог К. Левин: *авторитарный, демократичный, либеральный*.

- *Авторитарный стиль*. Власть централизуется в руках одного руководителя. Решения принимаются единолично. Жесткое планирование работ. Исполнителям известны лишь ближайшие цели. Контроль основан в большей мере на силе власти и непрерывен. Степень мотивации подчиненных низка.

- *Демократичный стиль*. Делегирование полномочий подчиненным. Коллегиальность принятия решений. Исполнители видят перспективы работы организации. Инициатива стимулируется. Наблюдается высокая степень мотивации. Оценка производится по результатам.

- *Либеральный стиль*. Минимальное влияние руководителя. Решения принимают подчиненные, а руководитель обеспечивает их информацией и ресурсами для работы. Контроль деятельности подчиненных отсутствует или осуществляется вынужденно под давлением сверху либо снизу. Фактически управляют выдвигенцы из подчиненных.

При авторитарном стиле управления контроль исполнения решений имеет наиболее поставленную нормативную основу и четко выработанные правила его проведения. Уровень обратной связи высок. Но часто возникает ситуация, когда руководитель нарушает принцип единоначалия и пытается контролировать не только своих прямых подчиненных, но и работников, стоящих на более низких уровнях иерархии. Это ведет не только к изъятию руководителем полномочий его непосредственных подчиненных, но и к изменению количества контролируемых работников. Ситуация может войти в противоречие с представлением о норме управляемости

и соответственно отрицательно повлиять на эффективность управления организацией в целом.

Демократичный стиль управления позволяет обеспечить гибкую систему контроля и исполнения решений, сочетающую контроль со стороны непосредственного руководителя и самоконтроль работника, учитывающий определенное стимулирование его деятельности. Причем контроль осуществляется руководителем не в процессе исполнения решения, а производится оценка результата работы. Это позволяет руководителю использовать свое время на творческие операции, заниматься стратегическими задачами деятельности организации.

Либеральный стиль управления характеризуется отсутствием или неявно выраженным наличием части функций, составляющих цикл управления руководителя, который предполагает этапы постановки цели, выработки и принятия решения, организации исполнения решения, контроля исполнения решения. По существу, либеральный стиль управления должен иметь ограничение по времени его применения в организации. В противном случае будет стоять под вопросом непосредственно существование организации, не исключено, что она может переродиться в какую-то иную организацию с другим руководителем и не либеральным стилем управления.

Представленная классификация стилей управления не в полной мере показывает всю палитру и её оттенки, существующие в реальной жизни. Часто в зависимости от ситуации руководитель использует, точнее, делает выбор в пользу некоторых качеств, присущих тому или иному стилю управления в «рафинированном виде». Ситуации могут быть связаны с необходимостью смены направлений деятельности организации, проблем коллектива, с появлением «новой» управленческой команды в организации традиционного типа.

Возможное влияние, хотя и достаточно условное, стиля управления на выполнение руководителем своих функциональных обязанностей с акцентом на этап контроля иллюстрирует табл. 6.1.

Таблица 6.1

Стили управления и функции управления

Стиль управления	Элементарные функции управления			
	Целевыявление	Выработка и принятие решения	Организация выполнения решения	Контроль выполнения решения
Авторитарный	Единолично	Единолично	Детально	Постоянно
Демократичный	Коллегиально	Коллегиально	Установочно	По результату
Либеральный	Коллективно	Коллективно	Инициативно	Самоконтроль

Из данных, приведенных в таблице, очевидны следующие выводы.

Контрольная функция как обязательная в цикле управления в полной мере реализуется руководителями авторитарного и демократичного стилей руководства. Их отличает только периодичность – контроль постоянный или по результатам. Нами уже рассмотрена периодичность поступления данных при контроле реализации решения. Показано, что в общем случае периодичность определяется следующими датами: планируемой, переноса срока выполнения, фактической датой выполнения решения. Но в конкретной организации может быть принята своя периодичность. Именно здесь могут проявляться особенности авторитарного и демократичного стилей управления.

Отсутствие контрольной функции у руководителя либерального стиля нарушает механизм цикла управления и ведет к снижению жизнеспособности самой организации.

6.3. Влияние на контроль нормы (масштаба) управляемости

В работах по управлению рассматривается норма управляемости, которая служит ориентиром, дающим представление о численности подчиненных, работу которых может эффективно контролировать один человек. Если речь идет о конкретной организации, то при определении количества подчиненных у руководителей употребляются термины масштаб или диапазон управляемости. Так как мы не привязываемся к конкретной организации, будем использовать термин норма управляемости.

Понятно, что существует обратно пропорциональная зависимость между нормой управляемости и количеством уровней иерархии управления. Организационная система с высокой нормой управляемости имеет, как правило, небольшое число уровней иерархии. Система с низкой нормой управляемости – много уровней иерархии (рис. 6.1).

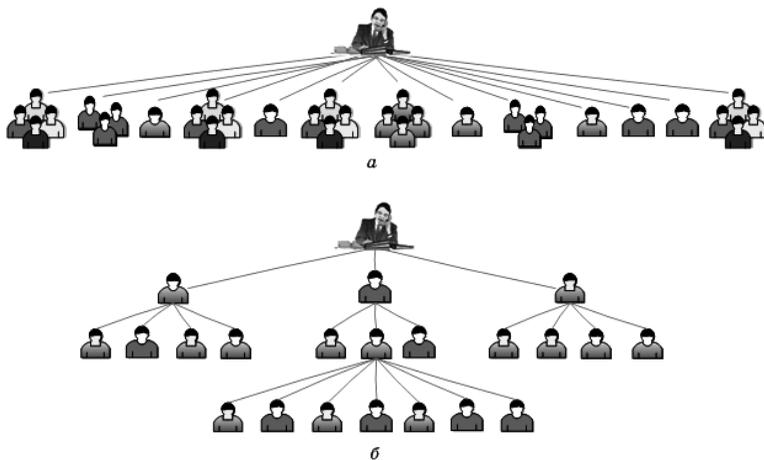


Рис. 6.1. Организационные системы с высокой (а) и низкой (б) нормой управляемости

Результаты исследований не дают однозначного толкования указанной нормы. Этот показатель может зависеть от многих факторов. В их числе специализация организа-

ции, сложность предметной области деятельности, масштаб управления (отрасль, территория), стратегия развития организации.

Есть группа факторов, учитывающих характеристики структуры организации и механизма управления: четкость постановки целей деятельности; степень делегирования полномочий; стабильность организации, частоту реорганизаций в ней; объективность оценки результатов работы персонала; механизм коммуникаций в организации; уровень должности человека в организации; степень потребности руководителя в личных контактах с подчиненными и т.д.

Тем не менее, некоторые рекомендации даются. Например, количество подчиненных у руководителя по уровням иерархии управления организации может составлять: высшие уровни – 4–8 человек, средние уровни – 8–20 человек, нижние уровни – 20–40 человек.

Имеются также данные, что для высшего уровня управления организации число подчиненных у одного руководителя не должно превышать 7. В Европе для этих уровней чаще всего предлагается иметь не более 5 подчиненных, в США – 10.

В пользу снижения норм управляемости говорят экспериментальные данные, полученные американским психологом Дж. Миллером (так называемое число Миллера – 7 ± 2) [37]. Он делает вывод, что число 5 является нижней, почти «безошибочной» границей восприятия информации человеком. Верхняя граница – 9–10 – почти обязательно «ошибочная».

Еще одним подтверждением необходимости низкой нормы управляемости служит концепция, согласно которой внутренняя устойчивость и высокая адаптивность организации к внешней среде обеспечивается созданием иерархической структуры по пятизвенному и пятиуровневому принципу. Утверждается, что этот принцип формирования организационной структуры наиболее подходит человеку, так как соответствует его собственной внутрисистемной организации.

Приведенные результаты исследований становятся более понятными, если их рассматривать с точки зрения полноты выполнения руководителем элементарных функций управления или управленческого цикла. Недаром в основу методик

точного определения масштаба управляемости для конкретной организации закладывается такой фактор, как потребность в руководстве и контроле. Причем отметим, что «контроль» указывается отдельно, хотя он является составной частью «руководства». То есть на нем делается акцент.

С контролем тесно связан фактор «объективность оценки результатов работы». Более того, оценка результатов – это одна из задач функции контроля. Но руководитель будет не в состоянии дать объективную, точнее, адекватную оценку исполнителям при большом их числе, так как известно: если количество подчиненных увеличивается в арифметической прогрессии, то число возможных межличностных отношений между руководителем и подчиненными – в геометрической.

Отсюда следует вывод, что *низкая норма управляемости – залог эффективного выполнения контрольной функции руководителем и адекватной оценки деятельности подчиненных.*

6.4. Значение обратной связи для руководителя

Обратная связь относится к взаимодействию элементов организационной системы, то есть в некотором понимании к отношениям «исполнитель – руководитель» в процессе совместной деятельности, включая принятие и выполнение решений. Следовательно, говоря об обратной связи, мы подразумеваем выполнение функции контроля. То есть контроль и обратная связь в организационной системе тесно связаны между собой.

С точки зрения информационных потоков в организации различают обмен информацией между уровнями иерархии (вертикальный) и между элементами одного уровня (горизонтальный). В рамках данной работы интерес представляет информационный поток между уровнями иерархии.

Вертикальный обмен информацией имеет нисходящие (от высшего к низшим уровням иерархии) потоки информации и восходящие (от низших к высшим). Чем больше уровней иерархии, тем больше цепочка передачи управляющих воздействий сверху вниз и сведений об их результативности обратно. При этом увеличивается вероятность искажения

информации, передаваемой в прямом и обратном направлении, что оказывает негативное влияние на эффективность реализации управленческих решений, приводит к их невыполнению. Искажения могут быть допущены в виде корректировки и фильтрации (рис. 6.2). Корректировку разделяют на автоматическую, или непреднамеренную (вызванную, например, отсутствием взаимопонимания в межличностном общении или ошибками при получении, обработке, передаче информации), и сознательную (носитель информации сознательно изменяет ее содержание в своих интересах). Фильтрация при передаче информации сверху вниз может производиться по мотиву «это сотруднику знать необязательно», например не доводится представление об общих целях деятельности организации; снизу вверх передаются «только хорошие сведения» (вспомним, что бывает с человеком, принесшим плохие новости).



Рис. 6.2. Негативные изменения информации при обратной связи

Исследования показывают, что лишь 50 % информационных коммуникаций эффективны. Одна из причин невысокой эффективности – отсутствие структурированности сообщений. Руководитель одновременно пытается переработать уже поступившую информацию в вид, удобный для принятия решений, и поддерживать информационный обмен.

В результате из-за информационной перегрузки он, отсеивая лишнее, теряет значительную долю релевантных данных. Кроме того, известно, что из-за искажений при передаче информации с одного уровня на другой теряется не менее 30 % ее объема.

Для повышения эффективности информационного обмена необходимо создать механизм, корректно реализующий принцип обратной связи в организационной системе. Формирование стабильного канала обратной связи позволяет обеспечить четкое взаимодействие между руководителем и исполнителем решения. Известный специалист по информационным коммуникациям Ф. Льюис отмечает, что эффективный обмен информацией должен быть двусторонне направленным. Тот руководитель, который не наладит обратную связь, обнаружит, что эффективность его управленческих действий резко снижена. Но если обратная связь с работником заблокирована, руководитель в конце концов окажется изолированным или обманутым. Он обращает внимание на то, что обратная связь от нижнего уровня к верхнему устойчива только в режиме постоянного диалога.

Но здесь необходимо уточнение, о каких «нижнем» и «верхнем» уровнях постоянного диалога при выполнении решений должна идти речь. Если о диалоге между самым верхним уровнем (первым руководителем) и всеми нижестоящими вплоть до основания пирамиды управления, то есть следующие ограничения:

– во-первых, в большой организации первый руководитель не в состоянии находиться в постоянном общении со всеми работниками. К этому добавляется информационная перегрузка, которая упоминалась выше. Здесь вступает в силу представление о норме управляемости;

– во-вторых, должен выполняться один из основных принципов управления, сформулированный Анри Файолем, – *принцип единоначалия*, согласно которому подчиненный получает приказы только от своего непосредственного начальника. Следовательно, и результат исполнения приказа должен контролироваться тем, кто его отдал;

– в-третьих, принятое решение делится на задачи, проходя вниз по уровням иерархии. Последовательное деление

осуществляется руководителем каждого следующего уровня между своими подчиненными. Первый руководитель может оказаться не в состоянии оценить адекватность постановки конкретной задачи определенному исполнителю без комментариев его непосредственного руководителя;

– в-четвертых, из-за искажения информации при прохождении ее снизу вверх первому руководителю невозможно соблюсти принцип объективности контроля и оценки результатов выполнения какой-либо отдельной задачи, порученной, например, работнику самого нижнего уровня иерархии организации.

Встает вопрос, до какого уровня иерархии управления контроль (следовательно, обязательная и постоянная обратная связь) должен осуществляться первым руководителем? Ответ выводится из следующего примера. В практике организаций – органов государственного и муниципального управления, как правило, каждое документированное решение имеет исполнителя (исполнителей) и контролирующее лицо, отвечающее за реализацию решения в целом. Контроль со стороны первого руководителя распространяется на контролирующее лицо, в свою очередь последнее осуществляет контроль того исполнителя (или исполнителей), который указан в пунктах распорядительного документа. Обычно контролирующее лицо является заместителем первого руководителя, например заместителем губернатора, заместителем мэра и т.д.

Исполнители и задачи, деление на которые претерпевает решение, спускаясь по вертикали вниз, определяются руководителями каждого следующего уровня. В рамках обратной связи контроль задач по исполнителям должен осуществляться соответствующим руководителем, выполняющим очередное деление задачи на подзадачи. Поэтому должен вестись постоянный диалог между элементами смежных по вертикали уровней иерархии управления.

Именно этот принцип в построении обратной связи по контролю реализации решения подтверждается сформулированным понятием «узел контроля». Напомним, что узел контроля – любой элемент организационной системы, служащий

адресом поставки результатов контроля для нижестоящих элементов и точкой контроля для вышестоящих элементов.

Изложенный принцип организации обратной связи скорее подходит к демократичному стилю руководства. Первый руководитель, сторонник автократического стиля, будет стремиться к осуществлению полного контроля, невзирая на уровни иерархии. Следовательно, при построении обратной связи в организации необходимо учесть и такой вариант. Отсюда сформулируем: *механизм обратной связи должен работать как между высшим уровнем иерархии управления организационной системы и каждым нижестоящим уровнем, так и между всеми смежными по вертикали уровнями. При этом, чтобы ограничить возможность искажения информации, механизм должен быть единым по содержанию для всей организационной системы независимо от того, между какими уровнями он располагается в иерархической структуре организации.*

Создание подобного механизма обратной связи важно для делегирования полномочий от высшего на нижние уровни иерархии управления.

6.5. Делегирование полномочий при контроле выполнения решения

Нет, пожалуй, ни одной достаточно объемной публикации по теме управления организацией, где не было бы упомянуто о делегировании полномочий. Но и нет достаточно ясного ответа на вопрос: что же в конечном счете делегируется? Недаром есть высказывания о делегировании как об очень специфическом управленческом действии, которое многие руководители небезосновательно считают важнейшим секретом. Посмотрим, в чем кроется «секрет».

Прежде чем говорить о делегировании, определимся с представлениями о полномочиях в управлении организацией. Здесь под полномочиями понимается ограниченное право использовать ресурсы организации и направлять усилия некоторых ее сотрудников на выполнение определенных задач. Если следовать этому представлению, то по отношению к первому руководителю полномочия будут распространяться

на все ресурсы организации и всех сотрудников. Конечно, и его право имеет ограничения. Но здесь мы говорим о правах первого руководителя относительно прав его подчиненных.

Делегирование полномочий – это «передача подчиненному задачи или действия из сферы действий руководителя вместе с необходимыми для этого полномочиями» [38].

Отмечается, что «существует два неработоспособных варианта: делегирование полномочий без назначения ответственности и назначение ответственности без делегирования полномочий» [34]. Далее указывается, что «ответственность представляет собой обязательство выполнять имеющиеся задачи и отвечать за их удовлетворительное решение... Если предполагается, что какое-то лицо примет ответственность за удовлетворительное выполнение задачи – организация должна предоставить ему требуемые ресурсы» [39]. Еще одна цитата: «...менеджеры обычно делегируют свои полномочия в принятии решений ближе к тому уровню, на котором имеется больше необходимой информации и который непосредственно участвует в реализации конкретного решения» [40].

Итак, обобщая процитированные материалы, приходим к выводу, что *делегирование полномочий включает передачу подчиненному и наличие у последнего задачи, возможности действия, материальных и финансовых ресурсов, необходимой информации, ответственности; предполагает непосредственное участие подчиненного в реализации конкретного решения.*

Обращает на себя внимание, что все эти составляющие – основа для принятия решения. Следовательно, подчиненный, обладая делегированными полномочиями, сам выступает в роли не только лица, принимающего решение, но и полноправного руководителя. Значит, он должен осуществлять все функции управления (целевыявление, выработку и принятие решения, организацию выполнения решения, контроль выполнения решения). Но в отличие от вышестоящего руководителя, управлять он может только некоторой частью организации и в пределах поставленных задач.

Вывод: *делегирование полномочий нужно понимать как передачу подчиненному управления определенной частью организации.*

Но вспомним пример, приведенный выше, когда говорилось, что в практике деятельности организаций при документировании решения принято вносить такой пункт, как «Контроль выполнения решения (постановления, распоряжения) возложить на ... (указывается должность) такого-то...». Часто это называют делегированием полномочий. Это, казалось бы, вступает в противоречие с представлением об управлении, согласно которому элементарные функции управления – целевыявление, выработка и принятие решения, организация выполнения решения, контроль реализации решения – неделимы и неотъемлемы от руководителя.

На самом деле противоречий нет. Просто необходимо кое-что уточнить. Как известно, распорядительные документы в обязательном порядке подписывает первый руководитель, являющийся главным распорядителем кредитов, имеющий право подписи, представляющий организацию по должности и в полном объеме отвечающий за деятельность организации, использование всех её ресурсов. Поэтому даже в том случае, когда он делегирует определенные полномочия, например, своему заместителю, документированное решение имеет силу только при наличии его подписи. Руководитель, естественно, контролирует действия своего подчиненного. То есть на самом деле руководитель не делегирует отдельно взятую элементарную функцию управления, в том числе и контроль. Тот пункт в документе, которым контроль возлагается на подчиненного, говорит, что решение проработано именно этим подчиненным, принадлежит его сфере управления и ответственности в аспекте реализации.

Нельзя не отметить, что бывают такие ситуации, когда первый руководитель реально не передает подчиненному необходимые ресурсы и полномочия, что не позволяет последнему в полной мере осуществлять управление, хотя формально за ним закреплен контроль выполнения какого-то решения. В этом случае первый руководитель не осознает до конца сути делегирования, подменяет собой подчиненного, что часто негативно сказывается на эффективности управления.

В аспекте делегирования полномочий полезно осветить место контрольных подразделений – служб ДОУ и контроля. О их роли при контроле реализации решения мы уже говори-

ли. Тем не менее, еще раз нужно сделать акцент на том, что делегирование руководителем полномочий указанным службам не производится, их роль состоит в информационном, техническом обеспечении функции контроля. К этому можно добавить следующее мнение: «Никогда не подлежат делегированию такие функции руководителя, как постановка целей; окончательное решение по стратегическим вопросам; контроль результатов; мотивация сотрудников...» [38].

Основной вывод этого раздела следующий. Контроль выполнения решения, следовательно, и оценка результатов выполнения решения как задача контроля никогда не делегируются руководителем, принявшим решение в рамках своих полномочий, на нижестоящий уровень иерархии.

Выводы

Принято считать, что по умению руководителя обеспечить выполнение принятых решений можно судить о его способности управлять коллективом. На эффективность осуществления контрольной деятельности руководителя значительное влияние оказывают следующие факторы: стиль управления, присущий определенному руководителю; норма управляемости (масштаб управляемости); наличие или отсутствие обратной связи «исполнитель – руководитель». Действительно, отсутствие контрольной функции у руководителя нарушает механизм цикла управления и ведет к снижению жизнеспособности самой организации. Повышению эффективности контроля способствует низкая норма управляемости, что позволяет давать более адекватную оценку деятельности каждого подчиненного. Единый механизм обратной связи, ограничивающий возможность искажения информации, должен работать как между высшим уровнем иерархии управления организационной системы и каждым нижестоящим уровнем, так и между всеми смежными по вертикали уровнями. Наконец, контроль реализации решения, следовательно, и оценка результатов выполнения решения как задача контроля никогда не делегируются руководителем, принявшим решение в рамках своих полномочий, на нижестоящий уровень иерархии.

Контрольные вопросы

1. Какие факторы контрольной деятельности руководителя учитываются?
2. Какие стили управления выделяются?
3. Что такое норма управляемости или масштаб, диапазон управляемости?
4. Какие виды искажения информации, действие которых возможно при обратной связи, выделяют?
5. Каков основной принцип делегирования полномочий?
6. Какие два неработоспособных варианта делегирования полномочий существуют?

7. ИСПОЛНИТЕЛЬ РЕШЕНИЯ

7.1. Категории лиц, исполняющих решения

Когда мы рассматривали и сравнивали между собой понятия «лица, принимающие решения» и «руководители», то пришли к выводу, что руководители являются составной частью лиц, принимающих решения. Этот вывод мы обосновали мнением Питера Ф. Друкера, который подчеркнул, что лицом, принимающим решение, своего рода «управляющим», является каждый сотрудник организации, если в силу занимаемой им должности или имеющихся знаний он отвечает за деятельность, которая непосредственно влияет на способности данной организации функционировать и добиваться результатов.

Если рассматривать исполнителя решения с указанной позиции, то к этой категории можно отнести всех лиц, принимающих решение, следовательно, и руководителей того или иного уровня. Действительно, в роли исполнителя выступает любой руководитель, если он указан в решении в качестве исполнителя тех или иных действий.

Когда мы говорим о должностях лиц, принимающих решение в органах государственного и муниципального управления, то опираемся на соответствующие законы: федеральный закон от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и федеральный закон от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации». Согласно этим законам должности государственной гражданской и муниципальной службы подразделяются на следующие группы:

- 1) высшие должности гражданской и муниципальной службы;
- 2) главные должности гражданской и муниципальной службы;
- 3) ведущие должности гражданской и муниципальной службы;
- 4) старшие должности гражданской и муниципальной службы;
- 5) младшие должности гражданской и муниципальной службы.

Должности гражданской службы подразделяются на категории:

- руководители – должности руководителей и заместителей руководителей государственных органов и их структурных подразделений, должности руководителей и заместителей руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти и их структурных подразделений, должности руководителей и заместителей руководителей представительств государственных органов и их структурных подразделений;

- помощники (советники) – должности, учреждаемые для содействия лицам, замещающим государственные должности, руководителям государственных органов, руководителям территориальных органов федеральных органов исполнительной власти и руководителям представительств государственных органов в реализации их полномочий;

- специалисты – должности, учреждаемые для профессионального обеспечения выполнения государственными органами установленных задач и функций;

- обеспечивающие специалисты – должности, учреждаемые для организационного, информационного, документационного, финансово-экономического, хозяйственного и иного обеспечения деятельности государственных органов.

Если говорить о должностях муниципальной службы, то согласно закону соотношение должностей муниципальной службы и должностей государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации с учетом квалификационных требований к соответствующим должностям муниципальной службы и должностям государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации устанавливается законом субъекта Российской Федерации. Отметим, что деление должностей на категории в муниципальной службе аналогично делению в гражданской службе.

Когда мы рассматриваем категории должностей гражданской и муниципальной службы с позиции отнесения к лицам, принимающим решения, то к ЛПР относим категории «руководители», «советники» и «специалисты». Что касается категории «обеспечивающие специалисты», то их сложно в

полной мере отнести к лицам, принимающим решения, они обязаны лишь технически обеспечить работу руководителей, советников и специалистов, хотя не исключен и иной вариант.

7.2. Мотивация исполнителя решения

Вопросы мотивации людей к деятельности, по мнению специалистов, составляют основу управления человеком. Как известно, под мотивацией понимается совокупность движущих сил, вызывающих и направляющих ориентированное на достижение цели поведение человека. Так как нас интересует прежде всего мотивация труда персонала организационных структур, то можно привести более узкое определение мотивации, ориентированное на трудовую деятельность человека. По определению специалистов, мотивация труда – это стремление работника удовлетворить потребности (получить определенные блага) посредством трудовой деятельности. В структуру мотива входят: потребность, которую хочет удовлетворить работник; благо, способное удовлетворить эту потребность; трудовое действие, необходимое для получения блага; цена – издержки материального и морального характера, связанные с осуществлением трудового действия [41].

Традиционно выделяют два подхода к изучению мотивации: *содержательный* и *процессуальный*. К первому относят теории мотивации А. Маслоу и Ф. Герцберга.

По Маслоу, в основе поведения человека лежат потребности, которые можно разделить на пять групп (физиологические потребности; потребности в безопасности и уверенности в будущем; социальные потребности; потребности в уважении, признании и стремлении к личным достижениям; потребности самовыражения, реализации своих потенциальных возможностей). Эти потребности располагаются в виде пирамиды. В основании пирамиды – две первые группы потребностей (первичные), на вершине – последующие (вторичные). Предполагается, что пока не будут удовлетворены потребности нижних уровней, их воздействие на мотивацию будет доминирующим.

Герцберг предложил факторную модель удовлетворенности работой (табл. 7.1). Первая группа – гигиенические факторы – связана с определенными материальными условиями рабочей среды. Вторая группа – мотивирующие факторы – определяется характером самой работы.

Таблица 7.1
Факторы, влияющие на удовлетворенность в работе

Гигиенические факторы	Мотивирующие факторы
Политика организации	Успех
Условия работы	Продвижение по службе
<i>Зарботок</i>	<i>Признание и одобрение результатов</i>
Межличностные отношения	Высокая степень ответственности
<i>Степень непосредственного контроля деятельности</i>	Возможность творческого роста

Согласно Маслоу, мотивирующим эффектом обладает любое воздействие, направленное на удовлетворение потребностей. Герцберг считает, что действие факторов мотивации начинается с определенного их набора и значения каждого фактора. Причем если гигиенические факторы создают как бы настрой на труд, то более активную функцию выполняют мотивирующие факторы.

В процессуальных теориях мотивации анализируется распределение человеком усилий и выбор им линии поведения при достижении целей.

В теории ожиданий В. Врума определяется, что наличие потребности не единственное условие для мотивации. Человек ожидает, что выбранный им тип поведения приведет к намеченной цели. При этом рассматривается произведение трех составляющих: «затраты – результаты», «результаты – вознаграждение», «валентность (удовлетворенность вознаграждением)». Если значение одной из составляющих мало, то и мотивация будет низкой.

Теория справедливости основывается на том, что человек субъективно оценивает полученное вознаграждение, соотнося его с затраченными усилиями и вознаграждением других

людей. Если он приходит к выводу о несправедливости своего вознаграждения, мотивация и интенсивность усилий снижаются.

Наконец, еще одна теория процессуального подхода построена на сочетании элементов теории ожиданий и теории справедливости. Портер Л. и Лоулер Э. ввели три переменные, которые влияют на размер вознаграждения: затраченные усилия; личностные качества человека и его способности; осознание своей роли в процессе труда. При этом считается, что первичным мотивационным фактором служит результат труда, тогда как вознаграждение воспринимается как вторичный фактор.

Обобщая все приведенные подходы, можно выделить две основные составляющие: *результат труда* и *вознаграждение*, фигурирующие в каждом. Именно вокруг этих составляющих и ведутся дискуссии.

В свою очередь выделим в табл. 7.1 три фактора: «*заработок*», «*степень непосредственного контроля за работой*», «*признание и одобрение результатов*», и рассмотрим роль каждого.

Фактор «*заработок*» непосредственно связан со стимулированием труда. Стимулирование должно быть связано с результатами труда. А результаты оцениваются при контроле, что заставляет обратить внимание на фактор «*степень непосредственного контроля за работой*».

Влияние контроля и на труд, и на вознаграждение его результатов вполне доказано. Но важна именно степень контроля, иначе говоря, степень взаимодействия руководителя и исполнителя на стадии реализации решения. Исследователями подчеркивается, что отсутствие или низкая степень контроля со стороны руководителя ведет не только к невыполнению конкретного решения, но и к изменениям в организации. С другой стороны, существует вполне разумное и доказанное мнение, что отсутствие контроля и чрезмерный контроль в равной мере снижают мотивацию [34]. Более того, навязчивый, мелочный контроль может служить мощным катализатором негативной реакции работника на личность руководителя. Вот почему Ф. Герцберг указывает на необходимость определенного значения этого фактора.

Следовательно, фактор контроля не должен отклоняться от рационального значения как в одну, так и в другую сторону. Вопрос только в том, как найти эту «золотую середину».

Ответ таков: только тогда, когда контроль будет восприниматься исполнителем как необходимый для дальнейших выводов руководителя по отношению к нему, он станет естественной составляющей в понимании исполнителя.

О реальном контроле идет речь, если существует четко налаженная обратная связь «исполнитель – руководитель». Во-первых, она нужна руководителю для анализа влияния принятых им решений. Во-вторых, к ней нужно добавить приемы мотивации исполнителя. Это возможно лишь при получении и переводе результатов контроля в такой вид, который позволяет адекватно оценить труд исполнителя, то есть учитывать фактор *«признание и одобрение результатов»*. Причем согласно теории справедливости оценка должна быть справедливой по отношению к другим работникам. Здесь вступает в действие один из сильнейших мотивов, по-разному представленный и интерпретируемый авторами теорий, – *мотив состязательности, генетически присущий каждому человеку*. Мотив состязательности – основа организации соревнования в коллективе, что доказано практикой управления. При использовании мотива состязательности необходимо соблюдение следующих принципов (рис. 7.1):

- разделение соревнующихся по однородным группам (близким по условиям, характеру деятельности, другим признакам);
- создание единой системы показателей по каждой группе;
- определение мест (рейтинга), занятых всеми соревнующимися по каждой выделенной группе;
- наличие системы стимулирования труда с очевидной зависимостью результата труда и вознаграждения.

Собственно говоря, принципы организации соревнования персонала известны и применяются давно во всех странах. Однако в рассматриваемом аспекте речь идет не о соревновании в том виде, к которому мы привыкли, когда объявляется тема, предмет, условия, период проведения и так далее. Делаем акцент на принципах соревнования, ко-

торые могут помочь использовать мотив состязательности в реализации решений.



Рис. 7.1. Принципы организации соревнования

7.3. Стимулирование исполнителя решения

Стимулирование труда выступает как внешнее воздействие, оказывающее влияние на характер поведения работника, и выполняет задачу обеспечения мотивирующих факторов в трудовой деятельности. Стимулирование может быть материальным и нематериальным. Соотношение этих видов стимулирования зависит от уровня развития общества, возможностей конкретной организации, ее традиций. Существуют определенные требования к организации процесса стимулирования и принципы, обеспечивающие действенность стимулов. Среди них:

комплексность – единство моральных и материальных, коллективных и индивидуальных стимулов;

дифференцированность – индивидуальный подход к стимулированию разных групп персонала;

доступность – любой используемый в организации стимул должен быть доступен каждому работнику;

прозрачность – условия стимулирования должны быть известны и понятны всему персоналу;

ощутимость – уровень стимулирования должен быть не ниже определенного порога осязательности его работником;

постепенность – нужно избегать резкого повышения вознаграждения, более того, допускать его снижения;

*минимум разрыва по времени между результатом труда и вознаграждением работника по этому результату;
сочетание моральных и материальных стимулов;
сочетание стимулов и антистимулов.*

Так как стимулирование – это материальная оболочка мотивации, то фактор «признание и одобрение результатов» неразрывно связан с фактором «зарплаток». То есть использование мотива состязательности через принципы соревнования должно быть поддержано соответствующим уровнем стимулирования. Выбор видов стимулирования индивидуален. Он зависит, как уже сказано, от культуры, традиций и возможностей конкретной организации, других особенностей.

Предлагается следующее обобщение по мотивации и стимулированию исполнителей. *Именно воздействие мотива состязательности через использование принципов соревнования с последующим стимулированием позволяет обеспечить запуск и постоянное функционирование эффективного механизма обратной связи «исполнитель – руководитель» на стадии контроля реализации решений.*

7.4. Общий механизм обратной связи

Основополагающую роль в оценке исполнительской деятельности АПР по реализации решений играет общий механизм обратной связи. Раскроем его содержание.

Ранее нами были определены требования к обратной связи с точки зрения руководителя. Теперь мы можем более детально раскрыть содержание механизма обратной связи, в котором учитываются не только интересы руководителя, но обязательно интересы исполнителя. Объединение этих интересов – основа *общего механизма обратной связи «исполнитель – руководитель»* в организационной системе.

Итак, суммируя все те выводы, которые были сделаны в предыдущих разделах, перечислим необходимые составляющие общего механизма обратной связи (рис. 7.2).

1. *Наличие исполнителя решения.*
2. *Наличие полного решения.*
3. *Обязательный контроль исполнителя со стороны руководителя.*

4. Наличие параметров (показателей) исполнения решения.

5. Мотивация исполнителя с использованием принципов соревнования.

6. Стимулирование исполнителя по итогам реализации решения на основе рейтинговой оценки.

Создание такого общего механизма обратной связи возможно, если будут решены три проблемы:

выявления параметров (показателей) исполнения решения;

разработки измерителя этих параметров (показателей);

создания метода оценки реализации решений.



Рис. 7.2. Составляющие общего механизма обратной связи

Решение проблемы выявления параметров исполнения должно учитывать два состояния реализации управленческого решения на выходе этапа контроля: «решение выполнено» и «решение не выполнено». Это вытекает из вывода, согласно которому оценку выполнения и невыполнения решения необходимо производить по разным параметрам, что следует учитывать при решении второй проблемы – разработки измерителя параметров. Наконец, на основе определенных параметров и их измерителя – шкалы оценки – создается метод, позволяющий производить оценку управленческого решения и исполнителя.

Отметим, что подробное рассмотрение составляющих механизма обратной связи с определением условий его создания и выделением проблем выполнения этих условий очень важно для разработки инструмента оценки выполнения

решений лицами, принимающими их. Метод рейтинговой оценки деятельности работников аппарата управления (РО-ДАР) [42], с которым мы ознакомимся в дальнейшем, является тем самым инструментом, решающим поставленные проблемы.

Выводы

Исполнителями решений можно считать любых лиц, принимающих решение, если они указаны в качестве исполнителей тех или иных действий. Эффективность исполнительской деятельности обеспечивает мотивация человека к этой деятельности, так как она составляет основу управления человеком. Две основные составляющие мотивации людей в трудовой деятельности – результат труда и вознаграждение. Но результат оценивается при контроле. Оценка должна быть справедливой по отношению к другим работникам. Здесь вступает в действие один из сильнейших мотивов – мотив состязательности, генетически присущий каждому человеку, являющийся основой организации соревнования работников. Здесь необходимо соблюдение принципов: разделения соревнующихся по однородным группам; создания единой системы показателей по каждой группе; определения мест (рейтинга), занятых всеми соревнующимися по каждой выделенной группе; наличия системы стимулирования труда с очевидной зависимостью результата труда и вознаграждения. Воздействие мотива состязательности через использование принципов соревнования с последующим стимулированием позволяет обеспечить запуск и постоянное функционирование эффективного механизма обратной связи «исполнитель – руководитель» на стадии контроля реализации решений. Необходимые составляющие механизма общей обратной связи: наличие исполнителя решения; наличие полного решения; контроль исполнителя со стороны руководителя; наличие параметров (показателей) выполнения решения; мотивация исполнителя с использованием принципов соревнования; стимулирование исполнителя по итогам реализации решения на основе рейтинговой оценки. Подробное выделение составляющих механизма обратной связи определяется

созданием инструментария оценки выполнения решений лицами, принимающими их, – метода РОДАР.

Контрольные вопросы

1. Дайте определение мотивации труда.
2. Как проявляется у человека мотив состязательности?
3. Какие принципы при организации соревнования необходимо соблюдать?
4. Какие существуют требования к организации процесса стимулирования и принципы, обеспечивающие действенность стимулов?
5. Что должен в обязательном порядке содержать общий механизм обратной связи?

8. ИСПОЛНЕНИЕ ДОКУМЕНТА И ЕГО КОНТРОЛЬ

8.1. Исполнение документа

Итак, выполнение документированного решения – это исполнение документа. Ранее мы показали, что с точки зрения стандартов делопроизводства, принятых в настоящее время, вне зависимости от области деятельности и других характеристик организации все документы, порождаемые в процессе ее жизнедеятельности, условно разделяют на *группы, виды и типы*. Управленческое решение по периоду действия может быть постоянно действующим, долгосрочным, среднесрочным и краткосрочным. Определим, какие группы и виды документов имеет смысл рассматривать как подлежащие исполнению в процессе управленческой деятельности с учетом периода действия.

Группы документов «организационные» и «нормативные» относятся, как правило, к постоянно действующим актам. Они являются документальной основой существования и деятельности организационной системы как таковой. Рассмотрение этих документов в качестве подлежащих или не подлежащих исполнению не зависит от воли конкретной организации и руководителя. Они подлежат безусловному исполнению в течение всего периода действия правового акта. Только в случае порождения на их основе дополнительного и конкретного решения в организационной системе документ, являющийся его носителем, переходит в группу «распорядительные». Эта группа, которая содержит непосредственно управленческие решения.

Информационно-справочные документы могут приобретать свойства, характерные для решения, в том случае, если они содержат решение или получают резолюцию руководителя с признаками полного решения. По типам документов такую резолюцию могут получать входящие документы. Из внутренних документов – планы, отчеты, протоколы, претензии, различного рода служебные записки.

Наконец, группа распорядительных документов. Как было сказано, виды документов этой группы непосредственно соответствуют всем признакам решения и требуют обязательного исполнения. Отсюда следует, что *исполнение до-*

кумента – процесс реализации управленческого решения, зафиксированного в документе и имеющего состав действий, исполнителей, сроки исполнения, ресурсное обеспечение.

8.2. Контроль исполнения документа

Встречающиеся в литературных источниках материалы по контролю исполнения документа дают его описание с точки зрения содержания ряда действий. Например, в «Типовой инструкции по делопроизводству в федеральных органах исполнительной власти», утвержденной приказом Федеральной архивной службы России № 68 от 27 ноября 2001 г., указывается, что «контроль исполнения включает в себя: постановку на контроль; предварительную проверку и регулирование хода исполнения; снятие с контроля; направление исполненного документа в дело; учет, обобщение и анализ хода и результатов исполнения документов; информирование руководителей в целях своевременного и качественного исполнения поручений, зафиксированных в документах». Более детального описания особенностей контроля исполнения документа в литературе не встречается. Поэтому необходимо дать расширенный анализ и указать на отличительные моменты в плане рассмотрения контроля исполнения документа как носителя управленческого решения.

В распорядительных документах текст решения в общем случае может состоять из разделов, подразделов, пунктов, подпунктов, где замысел разбивается на определенные части таким образом, чтобы конкретизировать решение. Как правило, разработчик проекта распорядительного документа идет по пути снижения сложности его структуры и ограничивается разбиением документа на пункты, реже – на подпункты. То есть в распорядительной части документа каждый отдельный пункт, кроме последнего, содержит весь набор ответов на вопросы, соответствующие представлению о полноте решения. Последний пункт распорядительного документа, как правило, содержит указание о должностном лице, несущем ответственность за исполнение решения в целом. Подвергнем анализу каждый элемент пункта управленческого решения.

1. *Состав действий.* Этот элемент содержит непосредственно действие, исполнение которого должно привести к определенному целевому состоянию. Действие может быть сложным, то есть дополнительно разлагаться на составляющие действия. Причем сложное действие может содержать пункт документа.

2. *Исполнители.* Исполнителем действия может быть одно либо несколько лиц. Наличие нескольких исполнителей обычная ситуация при разбиении документа до уровня пункта. Если документ имеет подпункты, в них, как правило, в качестве исполнителя указывается одно лицо.

3. *Сроки исполнения.* Пункты или подпункты документа могут иметь либо единый срок исполнения, либо каждый свой срок исполнения, либо часть – один срок, а часть – другой. Это зависит от количественного состава, качественного содержания, параллельности или последовательности действий.

4. *Ресурсное обеспечение.* Этот элемент может присутствовать в документе в явном виде или отсутствовать, когда предполагается, что ресурсов, имеющихся у исполнителей, достаточно для производства указанных действий.

Исходя из анализа содержания элементов пункта документированного управленческого решения, можно сформулировать ответ на вопрос, что является мерой при контроле исполнения. Будет ли это весь документ в целом или его отдельные пункты; все исполнители определенного действия или один, допустим, обозначаемый как главный; сроки исполнения каждого пункта или срок исполнения действия, наиболее позднего по дате, которым, фактически, определяется исполнение документа в целом? Или необходима какая-то иная единица измерения при контроле исполнения документа?

В работах, посвященных контролю исполнения решений, встречается использование терминов, которые авторы наделяют смысловым значением меры, например: *решение, мероприятие, документ, распоряжение, распорядительный акт, задание, поручение.* При этом отсутствует объяснение позиции выбора той или иной терминологии.

Что касается широко употребляемого словосочетания «контроль исполнения документа», то, строго говоря, оно не-

корректно. Ведь, как сказано выше, документ в общем случае состоит из разделов, пунктов, подпунктов. Поэтому остается открытым вопрос: что же конкретно контролируется?

8.3. Единица контроля исполнения документа

В работе [43] сказано: «Для повышения объективности контроля исполнения через посредство информативных характеристик процесса введено понятие "пункто-приказ"... Пункто-приказ – это единица контроля исполнения, определяющая необходимость выполнения конкретного производственно-экономического акта для достижения определенной цели отдельным исполнителем (группой исполнителей или подразделений предприятия) на указанном объекте работ, в определенный срок или период времени».

Формулировка актуальна, чтобы осмыслить содержание контроля исполнения и определить *единицу контроля исполнения*. Постараемся уточнить представление о самой единице контроля исполнения, основываясь на проведенном анализе элементов документированного управленческого решения:

а) *по составу действий*. Так как действие может быть сложным, представляется важным для объективности контроля разбить его на составляющие;

б) *по исполнителям*. Показано, что исполнителей действия может быть несколько. Исходя из предположения о необходимости индивидуального контроля, будем соотносить одно действие с одним исполнителем;

в) *по срокам исполнения*. Полагаем, что каждое действие должно иметь свой срок исполнения;

г) *по ресурсам*. Как отмечено, присутствие этого элемента не является постоянным в документе.

В то же время, как мы выяснили, резолюция руководителя, накладываемая на документ, отличный от распорядительного документа как такового, может иметь все признаки решения и соответствовать ему по полноте. То есть быть непосредственно решением.

Соответственно можно предложить следующую трактовку единицы контроля исполнения.

Единица контроля исполнения документированного управленческого решения – одно действие, имеющее одного исполнителя, срок исполнения и при необходимости явно указанные ресурсы для реализации действия.

Наиболее всего по смыслу этой трактовки, на наш взгляд, для обозначения единицы контроля исполнения подходит термин *задание*. Например, в Большой советской энциклопедии при описании понятия «планирование научно-технического прогресса» говорится, что план содержит «...конкретные задания, с указанием исполнителей, сроков выполнения и объемов работ». Это во многом совпадает с нашим представлением о решении как плане действий и потребности в формулировке термина, характеризующего единицу контроля исполнения документированного решения. Поэтому берем за основу термин *задание*. *Задание – единица контроля исполнения документированного управленческого решения – одно действие, имеющее одного исполнителя, срок исполнения и при необходимости явно указанные ресурсы для реализации действия.*

Теперь дадим определение контроля исполнения документа с позиции руководителя, служб ДОУ и контроля.

1. *Контроль исполнения документа* – оценка степени реализации документированного решения путем сравнения запланированных и фактических результатов выполнения заданий, содержащихся в нем.

2. *Контроль исполнения документа* – сбор и передача информации руководителю о состоянии выполнения по срокам заданий, содержащихся в документе и поставленных на контроль.

8.4. Периодичность контроля исполнения документа

В практике ДОУ есть общепринятые рекомендации по делопроизводству, которые сводятся к тому, что необходима проверка хода исполнения до истечения срока в следующем порядке:

- заданий последующих лет – не реже одного раза в год;
- заданий последующих месяцев текущего года – не реже одного раза в месяц;

– заданий, поручений текущего месяца – каждые десять дней и за пять дней до истечения срока.

Но очевидно, что оценить выполнение задания можно лишь при наличии его результата. Результат будет известен не ранее дат поступления данных контроля. Как известно, данные поступают к планируемой дате, дате переноса срока выполнения задания, фактической дате выполнения задания. До этого что-то конкретное получить от исполнителя, особенно службе ДОУ, весьма затруднительно. Впрочем, если в работе над реализацией конкретного задания у исполнителя возникают трудности, то он обращается за помощью или извещает об этом не службу ДОУ, а руководителя. Только руководитель в состоянии повлиять на дальнейший ход событий. Если же препятствий для исполнения задания у работника нет, то и рекомендации по проверке хода исполнения службой ДОУ не несут конструктивного содержания.

Конечно, это не означает, что помощь со стороны службы ДОУ в виде *напоминания о приближении даты исполнения* не нужна. Порой она необходима. Но не в виде постоянных напоминаний. Опыт автора данного материала, связанный с внедрением и эксплуатацией систем контроля в различных организациях, говорит о том, что в подавляющем большинстве случаев достаточно одного напоминания, предвещающего окончание срока выполнения на планируемую дату или дату переноса срока выполнения задания. Формирование напоминания можно производить двумя способами:

– в процентном соотношении к периоду времени, отводимому на реализацию задания. Практика показывает, что напоминание полезно при остатке времени 10 % до даты исполнения;

– в абсолютном выражении – за определенное количество дней до даты исполнения.

Причем выбор способа напоминания должен производиться руководителем конкретной организации. Это связано со стилем управления и другими факторами. При этом от исполнителя не требуется определенной информации о ходе выполнения задания. Задача напоминания – информирование работника о необходимости завершения работ к данному сроку и подготовки отчетных документов по реализации

задания. Заметим, отчетность готовит сам исполнитель, а не служба ДОУ. Он как квалифицированный специалист прекрасно знает, в каком виде подать материал, на что обратить внимание руководителя и т.д.

Еще один документ, технически обеспечивающий контроль, – *предупреждение о невыполнении задания* в утвержденный срок. Предупреждение формируется в день, следующий после планируемой даты реализации решения или даты переноса срока выполнения, если таковая была. Цель предупреждения состоит в следующем: во-первых, оно ставит исполнителя перед фактом невыполнения задания; во-вторых, информирует его о запуске процедуры оценки невыполнения решения по определенным параметрам.

8.5. Адрес поставки результатов контроля исполнения документа

Узел контроля – это общее свойство каждого элемента организационной системы. Согласно определению узла контроля точкой контроля является исполнитель, а адресом поставки результатов контроля – непосредственный руководитель. Но допустим, в документе речь идет об определенном задании, указан исполнитель задания, контроль возложен на конкретное должностное лицо. Если с исполнителем все понятно, он явно указан в документе, то с руководителем могут возникнуть следующие варианты:

- во-первых, документ издает, как правило, первый руководитель;
- во-вторых, известно, что в документе контроль возложен на другое должностное лицо;
- в-третьих, и первый, и второй могут и не быть непосредственными начальниками исполнителя.

Напрашивается вопрос: что (или кто в данном случае) является адресом поставки результатов контроля исполнения документа?

На практике часто встречаются следующие ситуации. Первый руководитель независимо от того, возложил ли он контроль на другого или нет, требует от исполнителя отчетно-

сти по выполнению решения лично ему, то есть адресом поставки результатов служит он сам. Другой вариант событий связан с тем, что личного отчета исполнителя требует тот, на кого возложен контроль в документе, даже если ему приходится «перепрыгивать» через нижние уровни иерархии. Третий вариант связан с тем, что результаты, как и положено в теоретическом плане, передаются исполнителем своему непосредственному руководителю.

Описанная ситуация говорит о том, что идеальной иерархической организации на практике не существует. В реальной организации имеются различные отступления от классической модели иерархии. Выделяют следующие нарушения иерархии [20]:

- *иерархия с синекурой* – элемент организации данного уровня связан только с одним элементом нижнего уровня;
- *иерархия с расщеплением* – элемент организации данного уровня связан более чем с одним элементом верхнего уровня;
- *дислокация в иерархии* – элемент данного уровня организации связан с элементом высших уровней, минуя ближайший верхний уровень;
- *незавершенность иерархии* – на самом верхнем уровне организации имеется несколько элементов;
- *неоднородность иерархии* – элемент данного уровня организации связан непосредственно с элементами нескольких разных нижних уровней;
- *внутриуровневая зависимость* – элементы организации внутри одного уровня связаны между собой;
- *нарушение субординации внешних связей* – связи элементов организации данного уровня с внешней средой не контролируются верхним уровнем или контролируются элементами других уровней.

В подобных ситуациях нужно делать акцент на представление об объективности контроля и адекватности оценки деятельности подчиненных. Тогда адресатом получения результатов контроля выполнения задания должен быть непосредственно тот руководитель, который несет ответственность за выполнение данного решения по существу. Это представление основано на всем вышеизложенном

материале. Но такой вывод нужно рассматривать скорее как некоторую рекомендацию, полезную в том случае, если стоит задача разработки инструмента контроля и оценки деятельности руководителей по результатам принятия и реализации решений. При этом необходимо так спроектировать механизм и технологию его использования, чтобы он укладывался не только в теоретические построения, но и был реально необходим любому руководителю в его практической работе независимо от стиля руководства, нормы управляемости и прочих особенностей.

Выводы

Исполнение распорядительного документа – процесс реализации управленческого решения, зафиксированного в документе и имеющего состав действий, исполнителей, сроки исполнения, ресурсное обеспечение. В распорядительных документах текст решения в общем случае может состоять из разделов, подразделов, пунктов, подпунктов, где решение разбивается на определенные части таким образом, чтобы конкретизировать его. Задание – единица контроля исполнения документированного решения – одно действие, имеющее одного исполнителя, срок исполнения и при необходимости явно указанные ресурсы для реализации действия. С точки зрения представления об объективности контроля и адекватности оценки деятельности подчиненных адресатом получения результатов контроля исполнения задания должен быть тот руководитель, который несет ответственность за выполнение решения по существу.

Контрольные вопросы

1. В каком случае документ относят к группе распорядительных?
2. Что характеризует процесс исполнения документа?
3. Как определяется единица контроля исполнения документированного управленческого решения?

4. Что взято за основу единицы контроля исполнения документированного управленческого решения?
5. В чем заключается смысл напоминания исполнителю о приближении даты выполнения задания?
6. Когда формируется предупреждение исполнителю о невыполнении задания в утвержденный срок?
7. Руководитель какого уровня организации должен быть адресатом получения результатов контроля выполнения задания?

9. ПРАКТИКИ ЭЛЕКТРОННОГО ПРАВИТЕЛЬСТВА

9.1. ОГАС и электронное правительство

В России термин «электронное правительство» появился в 90-х годах прошлого века как калька с английского «e-Government». Но задолго до вхождения в оборот этого термина, ставшего сейчас общепринятым, в России, точнее Советском Союзе, в 60–80-х годах создавался проект Общегосударственной автоматизированной системы сбора и обработки информации для учета, планирования и управления народным хозяйством (ОГАС) под научным руководством пионера советской кибернетики В.М. Глушкова. В качестве примера научной конвергенции в те годы можно привести интересный факт. Известный английский кибернетик Стаффорд Бир был одним из тех, кто стоял у истоков появления «кибернетической модели государства». В начале 1970-х годов он разработал для правительства Чили проект «Киберсин», ориентированный на поддержку управления экономикой страны. При этом в своей книге «Мозг фирмы» [44], где излагается суть проекта «Киберсин», С. Бир упоминает о том, что в свое время читал труды В.М. Глушкова.

Фиксируя отчетливую тенденцию ускорения темпов возрастания объема информации, в том числе в сфере государственного управления, В.М. Глушков и ряд других известных ученых пришли к выводу, что мы имеем дело с одним из основных глобальных вызовов мировому развитию, определяющих императивы для будущего каждой страны. Глушков обозначил этот глобальный вызов как «второй барьер» информационной сложности управления развитием общества.

Для обработки управленческой информации требуется соответствующий ее объему персонал, следовательно, наблюдаемому постоянному увеличению численности людей, занятых в государственном и муниципальном управлении, можно найти определенное оправдание. Известны данные о том, как тенденция увеличения численности чиновников затрагивает ряд стран [45]. Причем даже те, в которых численность служащих и так высока, например в Германии количество чиновников составляет 6,1 % населения, в Швеции – 11,7 %, в США – 6,8 %. В США только работников аппарата Госде-

партаментов в 2013 году стало больше на 25 % по сравнению с 2009 годом. В Российской Федерации по данным 2011 года из 1000 трудящихся россиян 25 были чиновники, тогда как в 2000 году их было 18, а в 1994 году – 15.

Но В.М. Глушков подчеркивал, что человеческие ресурсы не безграничны, поэтому дальнейший рост производительности труда управленческого персонала должен поддерживаться оснащением рабочих мест компьютерной техникой, но не просто, как он говорил, «действующей россыпью», необходима комплексная автоматизация управленческого труда. Ученый обращал внимание на то, что комплексная информатизация не устраняет человека из системы управления, а лишь передвигает его усилия от рутинной работы в творческие области постановки задач, выбора окончательных вариантов управленческих решений, к неформализуемой работе с людьми.

Свое видение технологии государственного управления будущего информационного общества В.М. Глушков воплотил в теории и практике создания ОТАС, которая задумывалась как вертикально и горизонтально интегрированная система, а состав задач ее подсистем должен был обеспечить взаимодействие всех уровней управления. Так, в подсистеме ОТАС для Правительства СССР первоочередными автоматизированными информационными системами, воплотившимися в программные приложения, были «Делопроизводство», «Контроль», «Справки», «Кадры», «Письма», «Архив» [45]. Подобные системы внедрялись в республиках, краях, областях страны, на городском и районном уровне. Например, с начала 1980-х годов в Исполнительном комитете Совета народных депутатов Томской области эксплуатировались системы «Письмо», «Контроль», «Документ». В городском исполнительном комитете Томска – «Письмо», «Контроль» [46].

Произошедшие с тех пор изменения в государственном устройстве не отменяют представление о нем как о социально-экономической системе с определенным сочетанием централизации и децентрализации функций управления. В СССР была выстроена жесткая вертикаль власти, где местная власть являлась нижним уровнем государственной власти. Местное самоуправление в современной России

в пределах своих полномочий самостоятельно, но это лишь вопрос организации власти в государстве в условиях гражданского общества. Поэтому при создании информационных систем разных уровней управления – федерального, регионального, местного, необходимо исходить из свойства целостности системы, формируя единое информационное пространство государства.

В числе первых основополагающих документов, определивших современную роль информатизации в России настоящего времени, стала Федеральная целевая программа (ФЦП) «Электронная Россия» (2002–2010 годы). Ее принятие явилось логическим последствием акта подписания в 2000 году лидерами ведущих стран мира (Великобритании, Италии, Канады, России, США, Франции, Японии) «Окинавской Хартии глобального информационного общества». Хартия определяет основные направления работы по переходу к информационному обществу и реализации его экономических, социальных и культурных преимуществ. К ним относятся проведение экономических и структурных реформ, рациональное управление макроэкономикой и использование новых информационных технологий, разработка информационных сетей, развитие людских ресурсов, способных отвечать требованиям века информации. В рамках ФЦП «Электронная Россия» в нашей стране также была обозначена реализация принципов «Электронного правительства».

С 2011 года вступила в действие Государственная программа Российской Федерации «Информационное общество (2011–2020 годы)». Она является развитием ФЦП «Электронная Россия» как в целом, так и в части «Электронного правительства». В законченном виде как «e-Government», так и «Электронное правительство» предполагает электронное взаимодействие всех уровней (федерального, регионального и местного) и функционирование в качестве единой системы.

В соответствии с темой принятия и исполнения государственных решений представим две информационные системы, точнее, практику их применения в органах местного самоуправления.

9.2. Электронный документооборот

Понятие о документообороте тесно связано с представлениями о жизненном цикле документа. Имеется следующая официальная трактовка документооборота: *документооборот – это движение документов в организации с момента их создания или получения до завершения исполнения или отправления* (ГОСТ Р 51141-98. Делопроизводство и архивное дело. Термины и определения. Издание официальное. Госстандарт России. Москва. ИПК Издательство стандартов, 1998). Предлагается и такое определение: *«Документооборот – процесс движения документа при помощи различных информационных технологий от момента его подготовки, создания и исполнения до передачи в архив или уничтожения»* (проект федерального закона «О документационном обеспечении управления», подготовленный Всероссийским научно-исследовательским институтом документоведения и архивного дела).

В настоящее время организацию документооборота трудно представить без применения современных информационных технологий, охвата ими всех рабочих мест служащих. Например, в муниципалитете города Томска с начала прошлого десятилетия действует информационная система электронного документооборота (СЭД), которая охватывает все органы местного самоуправления. В том числе она обеспечивает поддержку процессов делопроизводства по *входящим* и *исходящим* документам. На основе анализа большого объема данных, полученных за длительный период эксплуатации информационной системы, покажем некоторые полезные выводы о работе ЛПР над документами управления. В частности, проведем анализ участия руководителей в принятии решений на основе документооборота в местной администрации муниципального образования.

В СЭД фиксируются все операции процесса делопроизводства. Например, входящий документ регистрируется, а затем отображается его маршрут: к какому из руководителей он поступил, указывается наличие резолюции, кому из подчиненных отпущен документ с резолюцией, поставлен ли

он на контроль, какой документ получен в ответ на то или иное требование резолюции и так далее.

Для описания процесса документооборота более всего подходит аппарат теории графов. *Граф* – это схема, состоящая из точек (вершин) и соединяющих эти точки отрезков прямых или кривых линий (ребер). Представим, что вершинами в графах документооборота являются документы, ЛПР, события (например, резолюция ЛПР, указание постановления документа на контроль, отправка документа в архив и т.д.). Ребрами графа служат линии связи между указанными вершинами документооборота. Графы документооборота *ориентированные*, так как линии связи между вершинами имеют направления. Граф в этом случае называется ориентированным графом. Если ребрам (дугам) приписываются некоторые количественные значения, качественные признаки или характерные свойства, то эти значения называют весами. В случае документооборота *весом дуги будет являться количество дней*, прошедших между созданием (получением) определенного документа и порождаемым им дочерним документом или временем, затраченным на принятие решения, другими событиями. На основе этих данных СЭД автоматически генерирует граф процесса принятия решения, связанного с документом, породившим этот процесс. Пример одного из графов показан на рис. 9.1.

Продемонстрируем примеры графов документооборота. Необходимо указать, что компьютерная программа, генерирующая граф документооборота, построена таким образом, что в своих вычислениях оперирует количеством ребер (дуг) графа. С учетом этой особенности программы при дальнейших аналитических расчетах в качестве исходных данных берется количество дуг графа. Наличие «висячих» вершин графа объясняется отсутствием требований каких-либо действий в резолюциях ЛПР. Тем не менее, как отмечает Р. Акофф, решение «ничего не делать» такое же протоколируемое, как и «сделать что-то».

Введем понятия «*малый*» и «*большой*» граф документооборота. Предлагается эмпирический критерий классификации графов на малые и большие – *количество ЛПР в графе*.

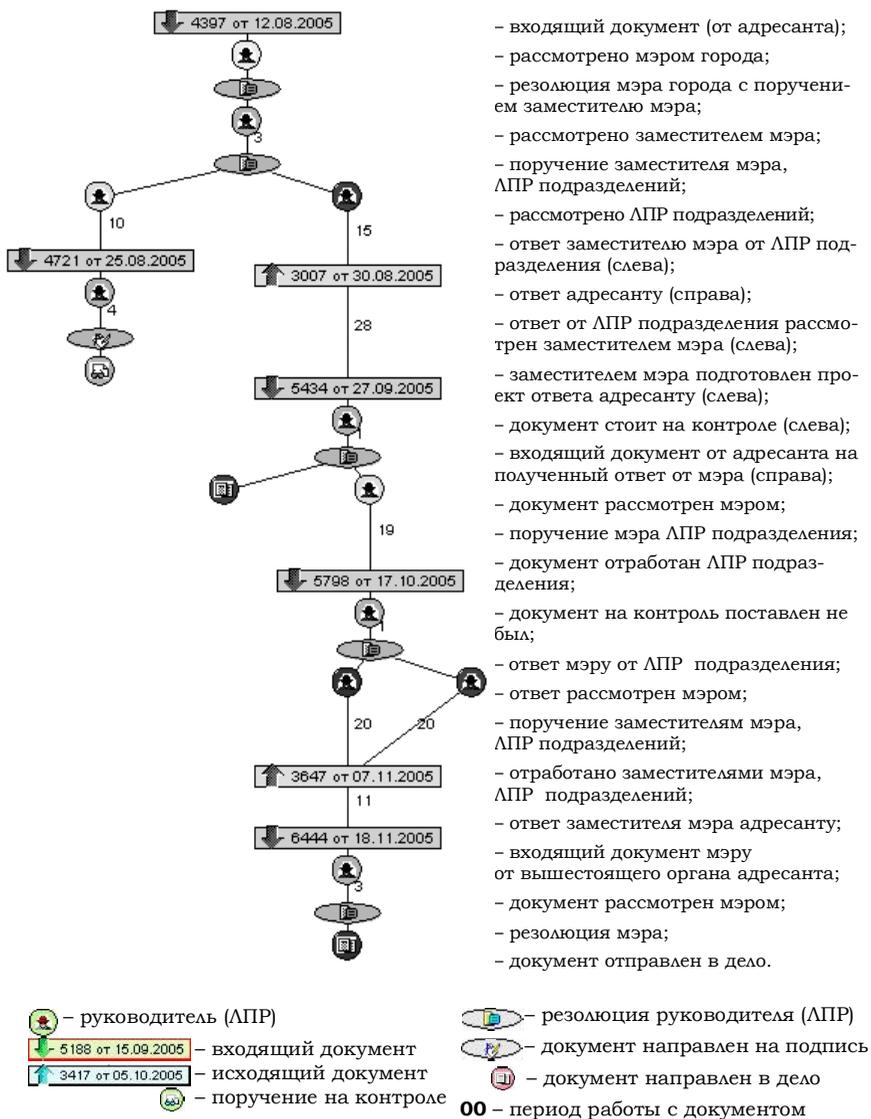


Рис. 9.1. Движение документа и порождаемых им новых документов в СЭД

К *малым графам документооборота* (далее *малый граф*) будем относить те графы, которые включают не более одного ЛПР. Такие графы, как правило, имеют не более четырех дуг. *Большие графы документооборота* (далее *большой граф*) – графы, включающие двух и более ЛПР, имеющие более пяти дуг.

На рис. 9.2 показаны примеры малых графов, а на рис. 9.3 – примеры больших графов. Условные обозначения на этих рисунках соответствуют их описанию на рис. 9.1.

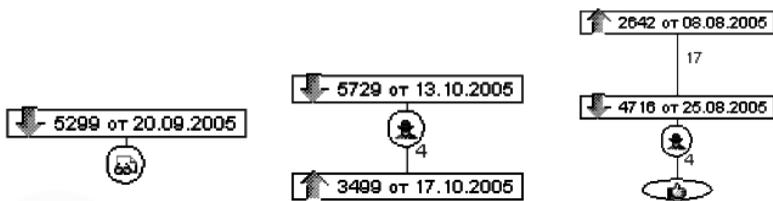


Рис. 9.2. Малые графы документооборота

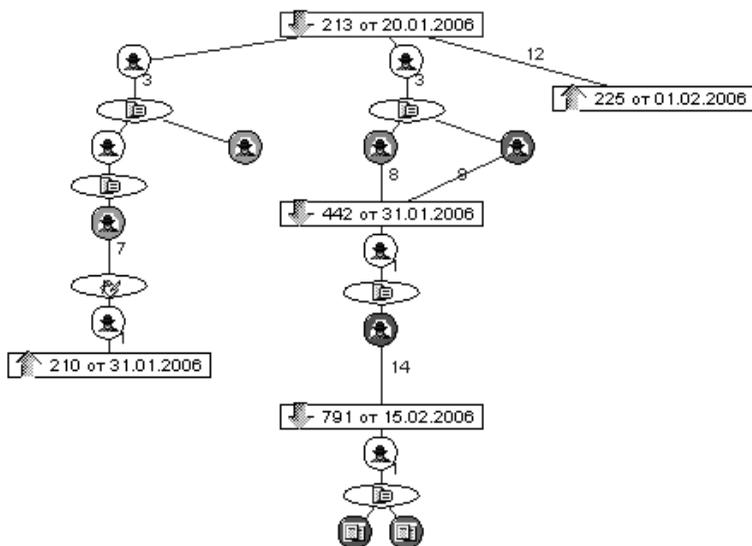


Рис. 9.3. Большие графы документооборота
(начало, окончание см. на с. 171)

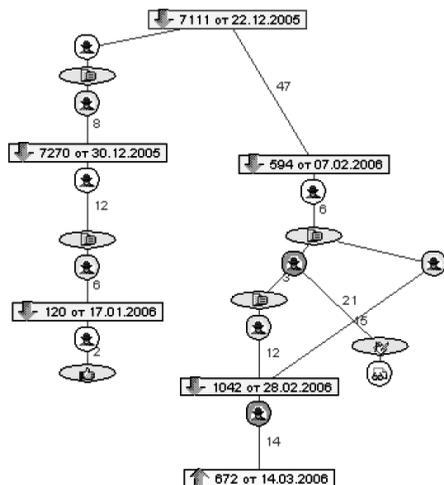


Рис. 9.3. Окончание (начало см. на с. 170)

Для анализа возьмем выборку, состоящую из 26408 сгенерированных графов документооборота в администрации города. В этой выборке имеются как входящие, так и исходящие документы (рис. 9.4).

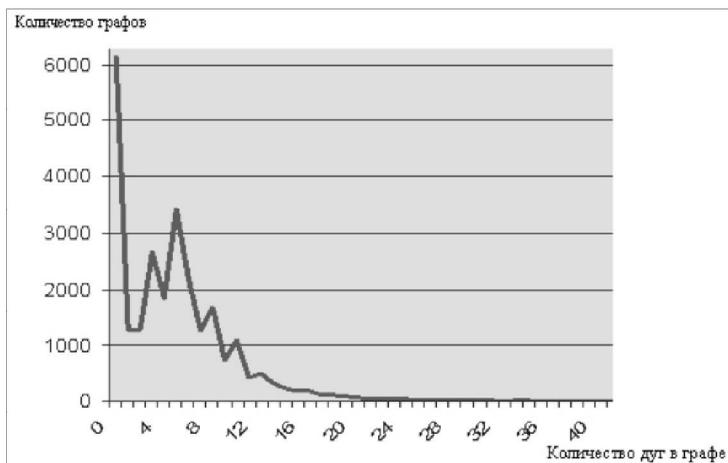


Рис. 9.4. Распределение графов выборки

Из общего числа графов, представленных на рис. 9.4, 13203 графа являются малыми. Больших графов, имеющих от 5 до 10 дуг, – 10416. Остальные 2789 больших графов имеют от 11 до 40 дуг. То есть количество больших графов, имеющих от 5 до 10 дуг, почти в четыре раза превышает число больших графов с 11 и более дугами. Это соотношение иллюстрируется на рис. 9.5.

100 % (общее количество графов выборки)		
Малые графы (1–4 дуги)	Большие графы (5–10 дуг)	Большие графы (от 11 дуг)
50 %	39,5 %	10,5 %

Рис. 9.5. Соотношение количества графов по числу дуг

Теперь проведем анализ принятия решений ЛПР. Малые графы документооборота характеризуют либо исходящие, уже подготовленные документы, не требующие согласования, либо входящие документы, которые относятся к информационно-справочным, – письма-приглашения, извещения и т.д., имеющие резолюции ЛПР «к сведению», «в дело» и пр. Такого рода резолюции не предполагают развитие процесса принятия решений, так как документ не содержит проблемную ситуацию. Малые графы составляют до 50 % в документообороте большой организационной системы, к которой можно отнести администрацию города. Следовательно, приходим к выводу, что *не менее половины объема документооборота организации (входящие и исходящие документы) не содержит проблемную ситуацию, требующую «развернутого» процесса принятия решений, и ограничиваются участием одного ЛПР.*

Объем больших графов также составляет 50 % документооборота. Большие графы касаются входящих документов, а также исходящих, по которым необходим процесс согласования некоторым множеством ЛПР. *Большие графы говорят о том, что родительский документ содержит признаки проблемной ситуации и запускает более сложный механизм принятия решения.* Именно большие графы могут непосред-

ственно отражать полноту процесса принятия решений в организации.

Обратим внимание на два сегмента (см. рис. 9.5), которые представляют большие графы, – 39,5 % + 10,5 %. Если взять их сумму за 100 %, то больший сегмент (39,5 %) будет составлять 80 % от этой суммы, меньший сегмент (10,5 %) – 20 %. Определив количественный состав ЛПР, содержащихся в обоих сегментах больших графов, можно сделать следующие выводы.

1. Для принятия решений по 80 % проблем в большой организационной системе, как правило, необходимо участие не менее трех и достаточно участия не более пяти ЛПР.

Такой количественный состав ЛПР ассоциируется с числом Миллера – 7 ± 2 . Напомним, что число Миллера говорит о нижнем, равном 5, наиболее благоприятном, и верхнем – 9, уже предельном порогах восприятия человеком информации (объектов, событий, фактов и т.д.) с точки зрения ее эффективного использования.

Отсюда предположим следующее: при числе ЛПР, меньшем трех, ощущается неуверенность в достаточности информации для принятия решения, а при количестве, большем пяти, возникает перегруженность информацией. Неуверенность в достаточности информации может выражаться либо потребностью в релевантной информации, либо необходимостью поддержки собственного мнения другими ЛПР. Перегруженность информацией, скорее всего, определяется наличием общего мнения.

Таким образом, количество ЛПР не должно быть больше нижнего, наиболее благоприятного порога восприятия информации. Не исключается, что сама организационная система «настраивается» на формирование указанного количественного (может быть, и качественного) состава ЛПР.

2. В процесс принятия решений по 20 % проблем вовлекается от шести до 10 и более ЛПР.

Интерпретировать необходимость такого количественно-го состава ЛПР представляется достаточно сложной задачей, требующей дополнительного исследования. Возможно, такой расклад связан с принадлежностью тех или иных проблемных

ситуаций к определенной группе по степени стандартности и структурированности.

Сделаем предположение, что 80 % проблем – стандартные и хорошо структурированные; 20 % – слабоструктурированные или неструктурированные. Чтобы утвердиться в этом предположении, необходим анализ содержания документов с привлечением экспертов. Не исключается и более прозаичное объяснение: нежелание ЛПР брать на себя ответственность. Отсюда появление «висячих» вершин графа, наличие скрытого, незапротоколированного решения «ничего не делать».

Проведенный анализ наглядно показывает, что электронный документооборот позволяет ставить и решать новые задачи в управлении организациями, что соответствует принципам информатизации управления, сформулированным В.М. Глушковым.

9.3. Информационная система РОДАР в управлении по результатам выполнения решений

9.3.1. Характеристика метода РОДАР

Работа персонала всех категорий любой организации, в том числе и органов государственного управления, становится эффективной тогда, когда есть действенный механизм мотивации и стимулирования. Механизм должен содержать соответствующий инструментарий для определения величины стимула, который основывается на адекватной оценке результатов труда. Задачи, связанные с оценкой результата физического труда, решаются достаточно просто: результат можно измерить. Но когда речь идет об оценке деятельности ЛПР, то Питер Ф. Друкер подчеркивает: «Система измерений и оценок – от организации производства и учета до контроля качества, используемая в отношении физического труда, не применима к труду интеллектуальному» [22].

Информационная система по методу РОДАР [47, 48, 49] представляет собой инструментарий для оценки работы ЛПР органов управления. В основе метода РОДАР лежат пока-

затели оценки деятельности по результатам реализации решений, алгоритмы формирования рейтинга исполнителей – руководителей и специалистов, включая государственных, гражданских и муниципальных служащих всех категорий и групп, и варианты стимулирования труда.

Эффект от применения системы РОДАР состоит в следующем:

- обеспечение своевременности получения информации о реализации решений и оперативность оценки результатов деятельности;
- прозрачность показателей оценки вклада ЛПР в общий результат;
- учет труда ЛПР по каждому решению;
- формирование мотивации руководителя и исполнителя;
- наличие метода расчета оценки для системы стимулирования труда;
- возможность получения оценок по одному или множеству решений;
- возможность выбора произвольного периода оценки деятельности;
- возможность оценки ЛПР персонально или группы;
- возможность адаптации к особенностям конкретной организации.

РОДАР создает практически 100 %-ную обратную связь «подчиненный – руководитель» и позволяет:

- минимизировать невыполнение решений по вине исполнителя;
- повысить качество решений, принимаемых руководителям;
- повысить адекватность оценки работы исполнителей;
- внедрить систему управления по результатам;
- минимизировать штатную численность служб контроля.

Метод РОДАР заведомо создавался в качестве инструмента контроля и оценки деятельности ЛПР с обязательным использованием современных информационных технологий, компьютерной обработки данных.

В этой связи необходимо отметить, что воплощение метода РОДАР в программные приложения информационных систем имеет ряд поколений, что связано с изменениями,

происходящими в техническом и программном обеспечении информационных технологий. Так, первое поколение информационной системы РОДАР было разработано как программный продукт для мэйнфреймов – электронно-вычислительных машин (ЭВМ) типа IBM 360 и их аналогов – ЭВМ ЕС, которые производились в нашей стране. С развитием техники и технологий программное обеспечение системы РОДАР разрабатывалось для мини- и микро-ЭВМ. Последние были прообразом тех электронно-вычислительных устройств, которые мы сейчас называем персональными компьютерами.

Нужно подчеркнуть, что метод РОДАР обладает универсальностью с позиции применения в организациях различных секторов и сфер деятельности. Соответственно существуют программные приложения информационной системы РОДАР для разных организаций, в частности для органов государственного и муниципального управления.

Специально для обучения при внедрении РОДАР в органах государственного и муниципального управления разработано приложение-симулятор «РОДАР+» [48]. Поэтому по ходу изложения содержания метода мы будем демонстрировать некоторые примеры его применения с иллюстрациями копий экранов программного приложения.

9.3.2. РОДАР в иерархической организации и проектном управлении

РОДАР осуществляет контроль и оценку деятельности ЛПР организации на всех уровнях иерархии управления. Это обеспечивается учетом общих для управления факторов, например *агрегированности заданий* (принятое на верхнем уровне управления решение дезагрегируется по компонентам при своем прохождении вниз по иерархии); *уровня компетенций* и *масштаба ответственности* руководителя или специалиста и ряда других. Так, первый руководитель организации контролирует и оценивает работу своих заместителей; каждый из заместителей оценивает руководителей подведомственных ему подразделений, каждый из руководителей подразделений – своих непосредственных подчиненных (рис. 9.6).

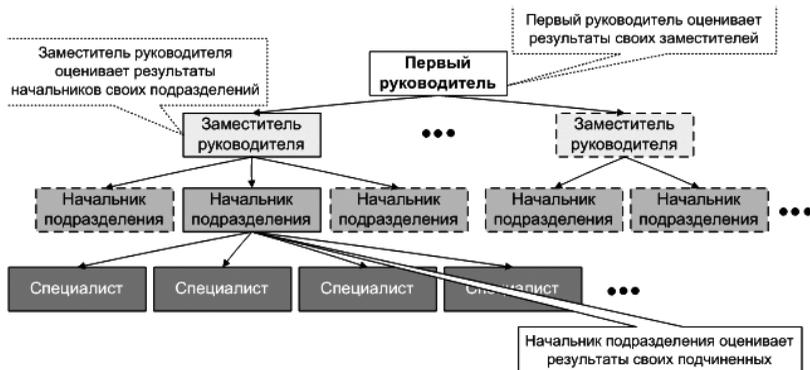


Рис. 9.6. Иерархическая организация с оценкой ЛПР по уровням

РОДАР легко настраивается на любую формальную структуру организации, как иерархическую, так и вводимую с учетом требований целевого или проектного управления. Например, если РОДАР используется для контроля и оценки выполнения заданий при реализации определенного проекта организации, то следует учитывать, что структура управления может иметь матричный характер (рис. 9.7).

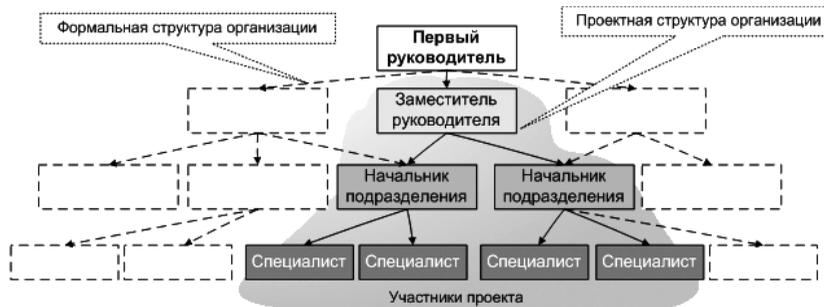


Рис. 9.7. РОДАР при оценке результатов реализации проектов

Здесь заместитель контролирует исполнение и оценивает руководителей структурных подразделений, привлеченных к проекту; руководители структурных подразделений – специалистов, участвующих в выполнении проекта.

9.3.3. РОДАР в цикле управления

Как известно, управленческий цикл имеет в своем составе следующие функциональные блоки: целеваяявление; выработка и принятие решения; организация выполнения решения; контроль и оценка выполнения решения. РОДАР обеспечивает реализацию функций блока контроля и оценки выполнения решения, мониторинга и информационной обратной связи «исполнитель – руководитель» (рис. 9.8).

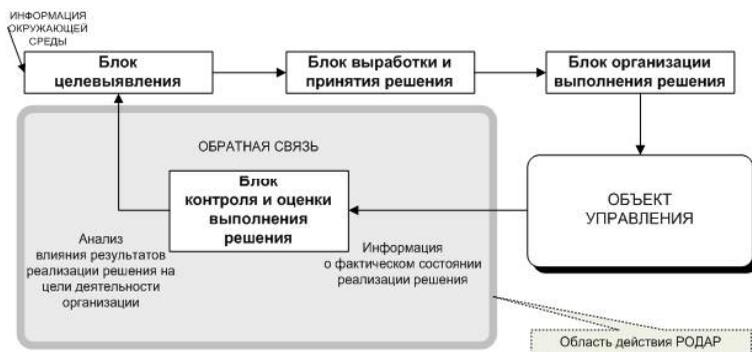


Рис. 9.8. РОДАР в цикле управления

9.3.4. РОДАР в оценке ЛПР

РОДАР состоит из двух функциональных подсистем (рис. 9.9):

- контроля (мониторинга) выполнения заданий;
- оценки деятельности ЛПР и формирования рейтинга исполнителей по результатам выполнения ими заданий.

Подсистема контроля выполнения заданий обеспечивает потребности руководителя в отчетной информации по качественному исполнению решений в плановые и фактические сроки. Задачи данной подсистемы состоят в констатации факта выполнения или невыполнения заданий в отведенные сроки с требуемым качеством и в формировании соответствующих данных, которые являются входной информацией для второй подсистемы.

Подсистема оценки деятельности и формирования рейтинга ЛПР по результатам выполнения заданий непо-

средственно обеспечивает решение задач расчета оценок исполнительской деятельности, формирования рейтинга исполнителей и определения уровня материального стимулирования АПР по результатам. С учетом политики управления персоналом в организации эта подсистема предполагает наличие «активного» и «пассивного» режимов работы, которые актуализируются по требованию высшего руководства.

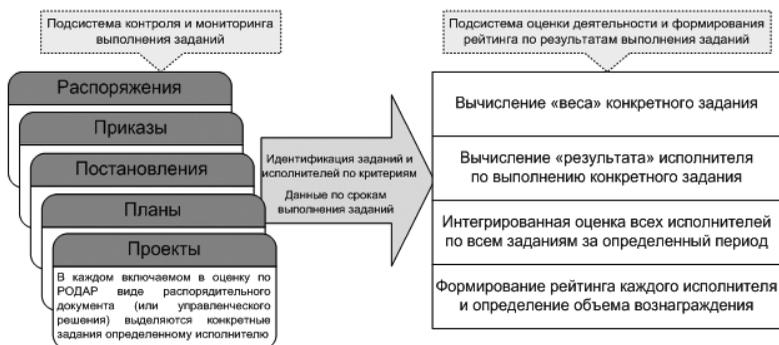


Рис. 9.9. Подсистемы метода РОДАР и решаемые ими задачи

9.3.5. Показатели и параметры метода РОДАР

Итак, конечным продуктом деятельности АПР органов управления является результат работы по принятию и выполнению решений (постановлений, приказов, планов, поручений и т.д.), зафиксированных в документах. Эти действия АПР обобщим понятием «*исполнительская деятельность*». Ранее мы ввели понятие «*задание*». Напомним: *задание* – контрольная единица исполнения документированного управленческого решения – одно действие, имеющее одного исполнителя, срок исполнения и при необходимости явно указанные ресурсы для реализации действия. Под *исполнителем* понимается сотрудник аппарата управления организации, замещающий определенную должность по категориям и группам: высшие, главные, ведущие, старшие, младшие должности.

Используя методы системного подхода, можно декомпозировать сложное понятие «*исполнительская деятельность*»

по определенным основаниям. При построении содержательной модели исполнительской деятельности применим метод «дерева целей», который определяет технологию получения многоуровневых иерархических структур путем последовательного деления целого на части. Производится выбор формальной модели, на ее основе строится содержательная модель декомпозиции. На базе содержательной модели определяется состав элементов того или иного уровня дерева целей.

При декомпозиции должны выполняться следующие принципы. *Принцип полноты* – он предполагает, что возникающие при декомпозиции объекта элементы должны адекватно определять основное понятие. *Принцип простоты* – он требует компактности построенного при декомпозиции объекта иерархической древовидной структуры. Противоречивость принципов полноты и простоты обуславливает поиск компромисса, что достигается с помощью *понятия существенности*: в модель включаются только те элементы, которые существенно влияют на целевые результаты. Конечность шагов декомпозиции определяется *понятием элементарности*, когда становится очевидным, что объект не поддается дальнейшему разложению на части, или в том случае, если получен результат, достаточный для реализации целей исследования.

Дополнительное требование: количественный состав элементов дерева цели, которые будут служить в дальнейшем показателями при оценке исполнительской деятельности, должен отвечать закономерности, о которой мы уже упоминали, – числу Миллера 7 ± 2 , чтобы учитывать особенности восприятия информации человеком с точки зрения ее эффективного использования.

В качестве формальных моделей при декомпозиции последовательно использованы: общая модель деятельности; модель входов организационной системы; модель свойств объекта. В результате получен набор элементов исполнительской деятельности, которые названы *показатели* и *параметры* оценки деятельности. Ранее, в общей модели обратной связи, показатели и параметры оценки мы называли обобщенно «параметры». «ИСПОЛНИТЕЛЬ» и «ЗАДАНИЕ» содержат

по пять показателей, каждый из которых имеет три параметра.

ИСПОЛНИТЕЛЬ

Показатель 1. *Соблюдение срока выполнения задания*

Этот показатель отражает одно из необходимых условий, предъявляемых к управленческому решению. Каждое задание должно иметь свой срок исполнения. Учитывая, что множество заданий представляют собой взаимосвязанные работы, то срок исполнения каждого из них предопределяет общее движение организации к цели деятельности и, следовательно, является важнейшей характеристикой исполнительской деятельности. Параметры:

- а) *задание выполнено раньше срока;*
- б) *задание выполнено точно в срок;*
- в) *задание выполнено позже срока.*

Показатель 2. *Уровень исполнителя задания*

Здесь используем общепринятое деление служащих на группы, объединив некоторые из них. Параметры:

- а) *высшая и главная группы должностей;*
- б) *ведущая и старшая группы должностей;*
- в) *младшая группа должностей.*

Показатель 3. *Качество исполнения задания*

При принятии решения руководителем в явном виде должны закладываться определенные критерии качества его выполнения. Качество может соответствовать им; иметь несущественное расхождение с их требованиями, но в целом быть достаточным; требовать значительной доработки в связи с несоответствием его предъявленным критериям. Параметры:

- а) *соответствует требованиям;*
- б) *имеет несущественные недостатки;*
- в) *требует значительной доработки.*

Показатель 4. *Напряженность труда исполнителя в период выполнения задания*

Очевидно, что количество поручений должно быть реально выполнимым. То есть оценка исполнительской деятельности обязательно должна учитывать интенсивность, объем единовременно выполняемой человеком работы. Параметры:

а) на стадии исполнения находится значительный объем заданий;

б) загруженность заданиями в пределах нормы;

в) в рабочем графике только текущие дела.

Показатель 5. **Стабильность выполнения заданий**

Этот показатель характеризует дисциплину человека в выполнении последовательности заданий на протяжении достаточно продолжительного периода времени. Параметры:

а) все задания выполняются в срок;

б) нерегулярное выполнение заданий в срок;

в) систематическое невыполнение заданий в отведенные сроки.

Отметим, что среди представленных показателей есть, назовем их условно, статические (соблюдение сроков выполнения данного конкретного задания) и прослеживающие динамику (стабильность выполнения множества заданий по срокам на протяжении какого-либо периода времени), то есть охватывающие ретроспективу деятельности исполнителя.

ЗАДАНИЕ

Показатель 1. **Уровень инновационности задания**

Этот показатель характеризует творческую составляющую деятельности работника аппарата управления. Отметим, что констатация самого факта инновационности деятельности и определение степени ее инновационности в каждой организационной системе будут своими. Параметры:

а) инновационное;

б) имеющее неполные аналоги;

в) стандартное, периодически повторяющееся, регламентное.

Показатель 2. **Источник инициирования задания**

Раскрывает традиционное отношение к распределению внимания и усилий по реализации решений государственных органов и вышестоящих органов управления; разрешению проблемных ситуаций на уровне партнеров и потребителей; решению задач, непосредственно определяющих внутренние потребности организации. Параметры:

а) вышестоящие органы управления;

б) партнеры, потребители;

в) внутренние потребности организации.

Показатель 3. Степень влияния исполнения задания на деятельность организации

Одной из важнейших характеристик задания, устанавливающей ориентиры в работе каждого ЛПР, является степень влияния результатов исполнения задания с точки зрения достижения целей деятельности организации в целом, описываемая определенным множеством показателей. Какое-то подмножество является основным, а часть показателей могут определяться как учитываемые. Есть показатели, которые незначительно влияют на достижение неких глобальных целей, но без их учета не обойтись (например, соблюдение санитарно-гигиенических норм). Определим их как не влияющие на основные и учитываемые показатели деятельности организации. Параметры:

- а) *основные показатели деятельности организации;*
- б) *учитываемые показатели деятельности организации;*
- в) *не влияющие на основные и учитываемые показатели деятельности организации.*

Показатель 4. Ресурсоемкость реализации задания

Ресурсоемкость реализации задания можно представить следующим образом. Во-первых, в аппарате управления основной используемый ресурс – информация. Поиск, обработка большого количества разнородной информации определяют напряженность труда, его интенсивность. Во-вторых, от ЛПР требуется обеспечение процесса взаимодействия своих подчиненных с персоналом других подразделений органа управления при реализации задания. В-третьих, есть зависимость от материального, финансового, кадрового и других видов ресурсного обеспечения выполнения работ.

Таким образом, задание, критическое по всем видам ресурсов, можно охарактеризовать как требующее значительных затрат ресурсов. Часто решающей для конкретного задания является потребность только во временном ресурсе, оно может быть определено как требующее в основном временного ресурса. Если задание соответствует нормативному потреблению ресурсов, его можно определить как имеющее в наличии на реализацию все необходимые ресурсы. Параметры:

- а) *требует значительных затрат ресурсов;*

б) *требует в основном дополнительного временного ресурса;*

в) *соответствует нормативному потреблению ресурсов.*

Показатель 5. *Уровень агрегированности задания*

Под агрегированностью здесь понимается обобщенность задания, которая присуща ему на определенном уровне управленческой иерархии. При прохождении управленческого решения сверху вниз по ступеням иерархии оно дезагрегируется (разделяется) на части. Агрегированность может выражаться через известные и ранее примененные категории персонала аппарата управления. Параметры:

а) *на уровне высшей и главной групп должностей;*

б) *на уровне ведущей и старшей групп должностей;*

в) *на уровне младшей группы должностей.*

Каждый показатель оценивается в *балльной шкале*. Балльные шкалы оценки по показателям и параметрам генерируются экспертами в процессе настройки системы РОДАР на конкретную организацию и используются в дальнейшем при оценивании каждого задания и каждого исполнителя. Экспертами выступают все АПР организации. Получаемая шкала должна соответствовать миссии, сложившимся традициям данной организации, стилю управления, опыту ее руководителей и специалистов.

Применяя экспертную процедуру, переходим к интерпретации показателей и параметров в порядковых шкалах, создавая *шкалу оценки задания и шкалу оценки исполнителя*.

Подчеркивая, что природа объектов экспертного анализа принадлежит порядковой шкале, допустим, что баллы (или ранги) являются «огрубленными» числами, и дальнейшие операции над ними будем производить так, как если бы баллы были числами. Это позволит выполнять над ними некоторые арифметические операции для определения «веса» любого задания по отношению к другим и вычисления «результата» любого исполнителя по выполнению или невыполнению задания.

Но для того чтобы мы могли достаточно корректно работать в рамках такого допущения, определим необходимые

условия и ограничения, формирующие степени предпочтений.

На этапе экспертного оценивания:

- объектами оценки являются показатели и параметры, которые получены в результате декомпозиции вышестоящего объекта и расположены на одном уровне, и их «веса» – «вклады» в вышестоящую систему (объект декомпозиции) по какому-либо признаку (свойству);
- производится измерение каждого параметра по определенному свойству (признаку);
- оценка «веса» признака должна находиться в интервале $[0,1]$;
- сумма оценок, полученных всеми элементами данного уровня, должна быть равна единице;
- оценки предназначены только для использования в данной организации;
- экспертами выступают только ЛПР данной организации;
- эксперты в любой момент времени могут внести корректировку в результаты предыдущего оценивания, не имея ограничения на количество итераций корректировки.

При расчетах по методу РОДАР:

- оценка деятельности подчиненных осуществляется только непосредственным руководителем;
- сравнению между собой подвергаются оценки деятельности только той группы исполнителей, которая находится на одном уровне иерархии и подчиняется конкретному и непосредственному руководителю;
- всегда присутствует возможность инициировать внесение корректировок в оценочные таблицы путем проведения нового экспертного опроса.

9.3.6. Алгоритм расчета итоговой оценки результатов

Оценку реализации управленческого решения необходимо производить в зависимости от альтернативных состояний его реализации: «решение выполнено» или «решение не выполнено». Набор показателей (контролируемых параметров) по каждому из двух состояний реализации решения должен

соответствовать этому состоянию и содержать либо показатели результата работы исполнителя, либо показатели, характеризующие степень негативного влияния неисполнения решения на организацию. Так как решение в общем случае рассматривается как совокупность заданий, то констатации состояния «выполнено» или «не выполнено» будет подвергаться задание.

Экспертные оценки исполнительской деятельности заносятся в ячейки двух таблиц, которые используются при определении оценки выполненного задания и невыполненного задания. Оценки формируются следующим образом:

- при выполнении конкретного задания расчет оценки исполнительской деятельности производится по показателям исполнителя (табл. 9.1);
- при невыполнении задания расчет оценки исполнительской деятельности производится по показателям задания (табл. 9.2).

Таблица 9.1

Таблица определения оценки выполненного задания
(по «ИСПОЛНИТЕЛЮ»)

№	Показатель исполнителя	Значение показателя	Значение параметра		
			<i>a</i>	<i>б</i>	<i>в</i>
1	Точность срока выполнения конкретного задания	x_1	x_{11}	x_{12}	x_{13}
2	Уровень исполнителя конкретного задания	x_2	x_{21}	x_{22}	x_{23}
3	Качество исполнения конкретного задания	x_3	x_{31}	x_{32}	x_{33}
4	Напряженность труда исполнителя	x_4	x_{41}	x_{42}	x_{43}
5	Стабильность выполнения заданий	x_5	x_{51}	x_{52}	x_{53}

Таблица 9.2

Таблица определения оценки невыполненного задания
(по «ЗАДАНИЮ»)

№	Показатель исполнителя	Значение показателя	Значение параметра		
			<i>a</i>	<i>б</i>	<i>в</i>
1	Уровень инновационности	y_1	y_{11}	y_{12}	y_{13}
2	Источник инициирования	y_2	y_{21}	y_{22}	y_{23}
3	Область влияния результатов	y_3	y_{31}	y_{32}	y_{33}
4	Ресурсоемкость реализации	y_4	y_{41}	y_{42}	y_{43}
5	Уровень агрегированности	y_5	y_{51}	y_{52}	y_{53}

Рассмотрим алгоритм формирования оценок исполнительской деятельности в зависимости от реализации решения (выполнения задания), а также совокупности заданий, порученных ЛПР (работнику) организации за определенный период времени.

Введем обозначения: W_1 – оценка исполнительской деятельности ЛПР по одному заданию при условии его выполнения; W_2 – оценка исполнительской деятельности ЛПР по одному заданию при условии его невыполнения. Расчет производится следующим образом.

1. Определяется оценка исполнительской деятельности ЛПР при условии выполнения им конкретного задания:

$$W_1 = \sum_{i=1}^5 x_i x_{ij}, \quad j = 1 \vee 2 \vee 3, \quad (1)$$

где x_i – балльная оценка значимости i -го показателя; x_{ij} – оценка j -го параметра i -го показателя по табл. 9.1.

2. Определяется оценка исполнительской деятельности ЛПР при условии невыполнения им конкретного задания:

$$W_2 = \sum_{i=1}^5 y_i y_{ij}, \quad j = 1 \vee 2 \vee 3, \quad (2)$$

где y_i – балльная оценка значимости i -го показателя; y_{ij} – оценка j -го параметра i -го показателя по табл. 9.2.

Поясним смысловое содержание приведенных расчетов. Балльные значения оценок (отдельно по «Исполнителю» и «Заданию») каждого показателя представляют собой весовые коэффициенты относительной важности показателей. Первый руководитель организации определяет их значения на основе своей политики (с учетом мнений экспертов). Затем по формулам (1), (2) суммируются произведения весовых коэффициентов каждого показателя (столбец таблицы «Значение показателя») и одного из принадлежащих ему параметров (столбцы a , b , $в$ раздела «Значение параметра» таблиц) по выбранной совокупности элементов: «Исполнитель» или «Задание». По какой совокупности идет расчет в каждом конкретном случае, зависит от констатации альтернативных состояний: «задание выполнено» или «задание не выполнено». В результате по формуле (1) получаем «вес» качеств исполнителя или по формуле (2) – «вес» задания. В первом случае весовое значение идет в плюс работнику; во втором – в минус. Но это при выполнении или невыполнении одного задания.

3. Формирование оценки исполнительской деятельности по множеству заданий. Пусть работнику было поручено выполнение N заданий. Им было выполнено N_1 заданий и не выполнено $M = N - N_1$ заданий. Вычисляем общую оценку исполнительской деятельности работника:

$$W_p = \sum_{n=1}^{N_1} W_{1n} - \sum_{m=1}^M W_{2m}, \quad (3)$$

где n – порядковый номер выполненного задания, m – невыполненного.

Содержательный смысл оценки исполнительской деятельности работника W_p состоит в нахождении разницы суммы весов качеств исполнителя, полученных при выполнении каждого конкретного задания (из N_1 заданий), и суммы весов невыполненных M заданий.

Назовем полученную по формуле (3) общую оценку исполнительской деятельности работника W_p *итоговой оценкой*. Естественно, что множество заданий выполняется не одновременно, а за какой-то период времени. Следовательно,

оценка исполнительской деятельности формируется за фиксированный период деятельности работника и соответственно организации, например за месяц, квартал, полугодие, год и другие временные периоды, если это необходимо.

9.3.7. Алгоритмы определения рейтинга исполнителей

Мы получили итоговую оценку результатов исполнительской деятельности каждого ЛПР. Определить уровень исполнительской деятельности работника по этой оценке можно только в сравнении с оценками его коллег за тот же период времени. Назовем этот уровень *рейтингом*, который является понятием, *характеризующим соотносительные значимость, место, вес, позицию определенного объекта по сравнению с другими объектами того же класса (типа)*. В нашем случае это позиция конкретного ЛПР в своей группе (или коллективе) по результатам выполнения принятых решений.

Предлагаются три алгоритма расчета рейтинга.

Вариант 1. Нормирование значений итоговой оценки исполнительской деятельности. Оценки исполнительской деятельности являются производными от экспертных оценок. Следовательно, они имеют такой же нечеткий смысл, как и исходные экспертные данные, что должно учитываться при их использовании.

Первый вариант основан на нормировке (стандартизации) данных. Для этого из каждой итоговой оценки вычитается выборочное среднее всех оценок и полученные разности делятся на их среднеквадратическое отклонение:

$$R_{p_i} = \frac{W_{p_i} - \overline{W_p}}{S_i}, \quad (4)$$

где R_{p_i} – рейтинг (нормированная оценка); W_{p_i} – исходная оценка (итоговая оценка исполнительской деятельности i -го работника);

$$\overline{W_p} = \frac{1}{K} \sum_{i=1}^k W_{p_i} \quad (5)$$

– выборочное среднее (средняя оценка исполнительской деятельности K работников);

$$S_i = \sqrt{\frac{1}{K-1} \sum_{i=1}^k (W_{p_i} - \overline{W_p})^2} \quad (6)$$

– среднеквадратическое отклонение.

При этом стандартизированные значения оценок имеют выборочное среднее, равное нулю, а выборочную дисперсию, равную единице. То есть все оценки приведены к единому стандарту, что облегчает их сравнение.

Вариант 2. Расчет относительного коэффициента исполнительской деятельности. Относительный коэффициент исполнительской деятельности (ОКИД) напоминает широко используемый коэффициент исполнительской дисциплины работника, когда в числителе стоит количество выполненных заданий N_1 , в знаменателе – сумма выполненных и невыполненных, то есть количество всех заданий. Отличительной особенностью ОКИД является то, что он учитывает вес заданий и вес результатов исполнителя при реализации заданий. Следовательно, чем больше значимость невыполненных заданий, тем ниже коэффициент. В отличие от нормированной оценки, коэффициент имеет только положительные значения, которые располагаются в интервале $[0, 1]$. Расчет ОКИД производится по формуле

$$\text{ОКИД}_{p_i} = \frac{\sum_{n=1}^{N_1} W_{1p_i n}}{\sum_{n=1}^{N_1} W_{1p_i n} + \sum_{m=1}^M W_{2p_i m}}, \quad p_i = \overline{1, k}, \quad (7)$$

где в числителе рассчитывается общая оценка выполненных заданий, а в знаменателе – сумма оценок выполненных и невыполненных заданий.

Возможная область применения ОКИД – расчет премиальных выплат каждому работнику из общего фонда премирования.

Вариант 3. Ранжирование значений итоговой оценки исполнительской деятельности. Данный вариант основан на ранжировании исполнителей в зависимости от значения итоговых оценок их исполнительской деятельности. Расположим множество итоговых оценок исполнительской

деятельности в ряд $\{W_{p1} \geq W_{p2} \geq \dots \geq W_{pi} \geq W_{pk}\}$. Присвоим ранг каждому члену последовательности посредством натурального ряда чисел, получая значение рейтинга каждого из исполнителей $\{1, 2, \dots, i, \dots, K\}$. Если несколько сотрудников имеют одинаковую итоговую оценку исполнительской деятельности, то у них будет одинаковый рейтинг, который определяется как среднее соответствующих значений натурального ряда.

Продолжая сравнение вариантов между собой, констатируем, что, в отличие от двух предыдущих вариантов, ранги менее чувствительны к конкретным значениям оценок. Именно в этом состоят как достоинства, так и недостатки такого способа распределения вознаграждения. Но все три варианта имеют и общие свойства. Например, элементарный анализ приводит к выводу, что работники получают одинаковый рейтинг при выполнении нескольких очень весомых (как правило, сложных) заданий, а также набрав много незначительных, простых заданий. Конечно, можно по-разному взглянуть на эту ситуацию. С одной стороны, действительно, заслужить высокий рейтинг имеет возможность работник, получивший или запланировавший себе большое количество заданий. С другой стороны, если метод оценки деятельности позволяет активизировать творческие усилия работника в том направлении, когда он сам генерирует новые задания, пусть даже не очень значимые по влиянию на основные показатели деятельности организации, но повышающие его рейтинг, то такое можно только приветствовать. Любая конструктивная работа идет организации на пользу. При этом нужно учитывать, что в конечном счете потребность в выполнении тех или иных заданий определяет руководитель, а не подчиненный. Ведь без его решения задание не подлежит исполнению.

Следовательно, применение метода оценки исполнительской деятельности создает значительную мотивационную составляющую. Здесь, как мы уже обсудили в предыдущем материале, вступает в действие один из сильнейших мотивов – состязательности, генетически присущий человеку. При этом данный мотив является основой организации соревнования в коллективе.

Что касается выбора варианта формирования рейтинга работников по оценке исполнительской деятельности и привязки его значений к системам стимулирования, то практика показала, что руководители организаций останавливают свой выбор, как правило, на третьем.

9.3.8. Вариативность и адаптивность метода РОДАР

Набор показателей и параметров «открыт» и может быть дополнен, изменен, откорректирован в процессе проведения экспертного опроса представителей руководства и персонала той организации, где внедряется система РОДАР. Балльные шкалы «ЗАДАНИЯ» и «ИСПОЛНИТЕЛЯ», кластеризация должностей АПР при формировании групп, оцениваемых по уровням иерархии управления, также могут подвергаться изменениям в процессе их применения в организации и обучения сотрудников процедурам работы с ними.

В результате каждое лицо, принимающее решение, может иметь полное представление о том, по каким показателям (в качественном и количественном выражении) оценивается его работа, и планировать свои действия, исходя из общей цели деятельности организации. Его рейтинг может формироваться по выполнению отдельного проекта, по видам документов, произвольному набору и всем картотекам за любой период времени по алгоритмам расчета, представленным выше.

Проиллюстрируем некоторые моменты, связанные с внедрением системы РОДАР на уровне муниципалитета. Как уже сказано, было использовано приложение «РОДАР+», предназначенное для обучения в органах государственного и муниципального управления.

С учетом того что в последнее время становится все более популярной проектная форма организации деятельности, в числе опций приложения существует режим настройки не только на традиционную структуру организации, но и на линейную или проектную организационную структуру (рис. 9.10). Конечно, пока «за скобками» остается сам процесс формирования совокупности участников того или иного проекта. Но для этого и предназначено данное приложение,

чтобы на содержательных примерах руководители и специалисты какого-либо муниципалитета, предполагая внедрение новой формы работы, смогли выполнить моделирование такого рода структуры. Естественно, что при моделировании возникает ряд вопросов, которые требуют проработки на том или ином уровне руководства, прежде чем осуществится реальное формирование проектных групп.

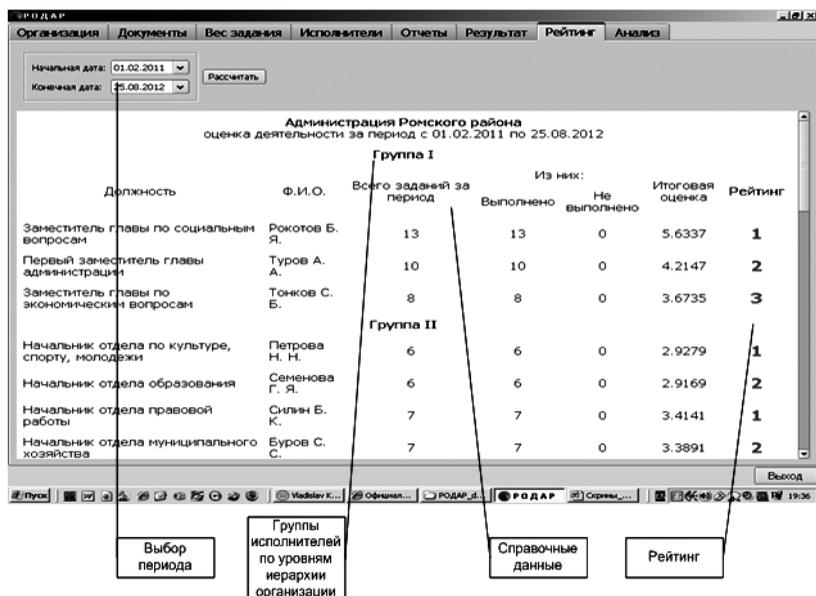
Результатом «проигрывания» проектной формы организации может стать не только тренинг по тем функциям и операциям, выполнение которых предполагает непосредственно система РОДАР, но и выработка методической базы с соответствующим документационным обеспечением новой формы труда.

Не будем полностью перечислять и описывать все возможности приложения. Обратим внимание только на то, что в режиме «Документы» можно создавать виртуальные «дела» с любыми видами документов, фиксирующих управленческие решения, включая решения и поручения, данные на планерных и аппаратных совещаниях, в других устных коммуникациях между руководителями и подчиненными. Кроме того, в системе могут учитываться, оцениваться и стимулироваться так называемые личные планы, что будет способствовать активизации деятельности персонала организации. Другая опция приложения позволяет исполнителю произвести ввод отчета о проделанной работе по конкретному заданию; руководителю ознакомиться с отчетом и принять его в качестве удовлетворяющего по результатам либо отвергнуть с требованием полной переработки задания. При этом каждое задание сопровождается полной информацией о том, каким документом оно утверждено, детализируются все данные о документе и задании. Можно выделить подмножество заданий, имеющих отчеты, и подмножество заданий, их не имеющих. Каждое задание содержит в качестве справочной информации указание своего веса, что должно служить для исполнителя ориентиром на тщательность его выполнения, а для руководителя сигналом особого внимания, если оно имеет больший вес по отношению к другим. И так далее.



Рис. 9.10. Экранная форма выбора структуры (линейной, проектной) организации

Наконец, оценка реализации управленческих решений исполнителями может производиться за любой период времени с начала эксплуатации системы. Естественно, общая картина деятельности организации и каждого исполнителя в сфере принятия и реализации решений будет более релевантной с ростом количества решений и участием того или иного должностного лица в их выполнении. Такой принцип формирования оценки деятельности позволяет не только оперативно получать актуальные данные, но и проследивать историю работы за год, несколько лет и так далее, что может быть использовано в процессе аттестации сотрудников. Включение подобного показателя в состав оцениваемых при аттестации деятельности человека может послужить важным мотивирующим фактором в повседневной работе. Пример таблицы рейтинга, рассчитанного по третьему алгоритму, представлен на рис. 9.11. Название организации и фамилии сотрудников условны.



Администрация Ромского района
оценка деятельности за период с 01.02.2011 по 25.08.2012

Должность	Ф.И.О.	Всего заданий за период	Из них:		Итоговая оценка	Рейтинг
			Выполнено	Не выполнено		
Группа I						
Заместитель главы по социальным вопросам	Рокотов Б. Я.	13	13	0	5.6337	1
Первый заместитель главы администрации	Туров А. А.	10	10	0	4.2147	2
Заместитель главы по экономическим вопросам	Тонков С. Б.	8	8	0	3.6735	3
Группа II						
Начальник отдела по культуре, спорту, молодежи	Петрова Н. Н.	6	6	0	2.9279	1
Начальник отдела образования	Семенова Г. Я.	6	6	0	2.9169	2
Начальник отдела правовой работы	Силин Б. К.	7	7	0	3.4141	1
Начальник отдела муниципального хозяйства	Буров С. С.	7	7	0	3.3891	2

Рис. 9.11. Пример таблицы рейтинга АПР местной администрации

9.3.9. Прикладные вопросы применения метода РОДАР

Использование оценок по методу РОДАР может быть распространено на достаточно широкий круг решения задач управления персоналом – от еженедельного, ежемесячного, ежеквартального премирования по результатам до формирования резерва кадров на основе включения выделенной по годам работы оценки в качестве составляющей при аттестации сотрудников. Конечно, включение оценки выполнения решений в аттестационную характеристику работника будет определяться и тем методом расчетов оценки, который принят за основу, а их три. Напомним, что один из них подходит для распределения вознаграждения при проектной работе, другой базируется на расчетном коэффициенте, а третий служит отправной точкой для принятия решения по стимулированию непосредственно руководителем. Данные рейтинга могут применяться и в других приложениях (рис. 9.12).

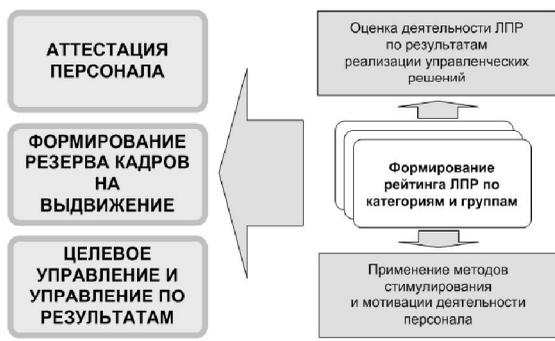
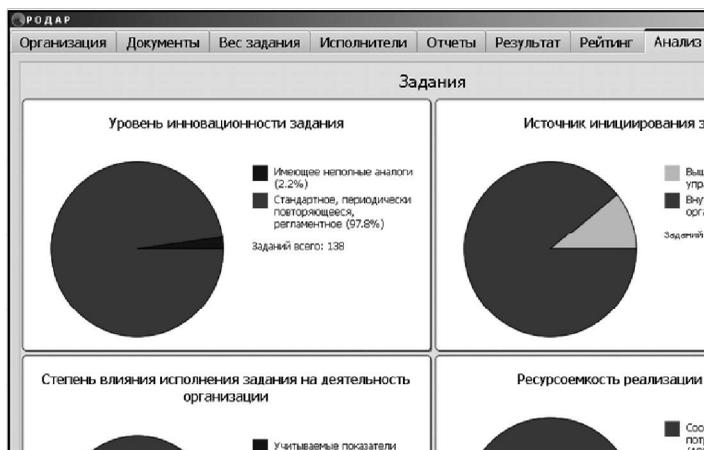


Рис. 9.12. Сферы использования результатов по методу РОДАР

В заключение отметим, что внедрение метода РОДАР, его отдельных составляющих и различных версий реализации в качестве информационной системы в полном объеме и по компонентам осуществлено в более чем трех десятках организаций в период с 1981 по 2010 годы. Опыт использования РОДАР в организациях показывает, что система предъявляет повышенные требования к организации работы не только подчиненных, но и руководителей как в плане принятия решений, так и в плане обеспечения их реализации. Применение РОДАР повышает производительность труда ЛПР, эффективность использования рабочего времени, адекватность оценки деятельности подчиненных, что непосредственным образом влияет на рост эффективности деятельности организации в целом. Особый интерес руководителей любой организации может вызвать блок аналитики. С ростом объема информационной базы по принятым решениям повышается статистическая значимость анализа. Например, возьмем один из дефектов решения: *низкий удельный вес инновационных, стратегических решений*. По данным исследователей, их доля обычно не превышает 10 %. На круговой диаграмме «Уровень инновационности задания» (рис. 9.13) видно, что стратегические решения за анализируемый период вообще не принимались. То есть накопление информации по реализации решений дает полную картину деятельности



организации в разрезе показателей РОДАР.

Рис. 9.13. Экранная форма с анализом управленческих решений

Привлечение персонала управления всех уровней к формированию балльной шкалы оценки посредством экспертного анализа призвано гуманизировать процесс оценки деятельности подчиненных, что позволяет минимизировать негативные аспекты, связанные с контролем и оценкой человека. Это сочетается с мыслью Р. Акоффа, высказанной им при критическом анализе неудач нововведений: «Люди обладают собственной волей и реагируют резко отрицательно, когда с ними не советуются по поводу планируемых действий, которые они выполняют» [21].

Функциональная модель РОДАР предполагает органичное включение в состав системы *электронного документооборота* организации.

Выводы

Электронное правительство предполагает электронное взаимодействие всех уровней (федерального, регионального, местного) и функционирование в качестве единой системы. Глушков В.М. подчеркивал, что необходима комплексная автоматизация управленческого труда, которая не устраня-

ет человека из системы управления, а лишь передвигает его усилия от рутинной работы в творческие области постановки задач, к выбору окончательных вариантов управленческих решений, к неформализуемой работе с людьми. Поэтому приоритетными задачами раннего этапа информатизации государственного управления были определены те, которые непосредственно обеспечивали процесс информационной поддержки управления и контроля решений. Современные системы электронного документооборота позволяют не только автоматизировать рутинные процедуры делопроизводства, но и предоставляют возможность решать новые задачи в соответствии с принципами, провозглашенными В.М. Глушковым. Практика использования СЭД на примере муниципалитета позволяет сделать следующие выводы. Во-первых, для принятия решений по 80 % проблем в большой организационной системе, как правило, необходимо участие не менее трех и достаточно участия не более пяти АПР. Во-вторых, в процесс принятия решений по 20 % проблем вовлекаются от шести до 10 и более АПР. Те же принципы заложены в основу формирования действенного механизма оценки деятельности АПР, обеспечивающего факторы мотивации и стимулирования. Этот механизм встроен в систему РОДАР. Она заведомо проектировалась в качестве инструмента контроля и оценки деятельности АПР с обязательным использованием современных информационных технологий, компьютерной обработки данных. РОДАР создает практически 100 %-ную обратную связь «подчиненный – руководитель», позволяет минимизировать невыполнение решений по вине исполнителя, повысить качество решений, принимаемых руководителем, обеспечить адекватность оценки работы исполнителей и может стать основой для внедрения системы управления по результатам.

Контрольные вопросы

1. В чем заключался проект ОГАС?
2. Какие автоматизированные информационные системы разрабатывались в рамках ОГАС для Правительства СССР?

3. В рамках какой действующей Государственной программы Российской Федерации осуществляется работа в части формирования электронного правительства?

4. Какие операции и процедуры документооборота позволяет автоматизировать система электронного документооборота?

5. В чем состоит эффект от применения РОДАР?

6. Какие функциональные подсистемы содержит система РОДАР?

7. Какие алгоритмы определения рейтинга исполнителей предлагаются по методу РОДАР?

8. Каковы сферы использования результатов по методу РОДАР?

Заключение

Во вступлении было обещано, что мы акцентируем свое внимание на второй части формулы механизма принятия государственных решений А.И. Соловьева – описании некоторых аспектов собственно управленческих технологий с учетом необходимости представить определенное видение ряда сутобо технологических элементов процесса принятия и контроля выполнения решений.

Конечно, показать исключительно «шестерни» механизма без освещения вопросов участия человека, влияния человеческого фактора на принятие и контроль выполнения решений не удалось. Пришлось давать представление о стиле управления руководителя, норме управляемости, показать отличие руководителя от других ЛПР и так далее. Особо сделан акцент на мотивации и стимулировании трудовой деятельности человека, как тех, кто выступает в роли руководителя, так и тех, кто становится исполнителем решений. Но и в этом «тонком» деле, как убеждает практика, вполне применимы современные информационные технологии, представленные тем, ставшим обыденным инструментом в органах управления, что мы называем электронным правительством.

Автору волею судьбы выпало начинать внедрение информационных технологий в муниципальном управлении одного из городов нашей страны в начале 80-х годов прошлого века. В связи с ролью человеческого фактора в деле инноваций вспоминается поучительный случай тех лет. В администрации города была создана новая, необычная по тем временам служба автоматизации управления. Автора назначили руководителем службы. Коллеги – руководители других подразделений администрации – почему-то очень настороженно отнеслись к нововведению и его носителю. Через год они признались: страшно боялись, что будут уволены, так как их заменят компьютерами. Но электронное правительство – их инструмент, необходимый в современном мире. Когда мои коллеги это поняли, внедрение информационных систем пошло высокими темпами.

Литература

1. Соловьев А.И. Принятие государственных решений : учеб. пособие / А.И. Соловьев. – М. : КноРус, 2006, – 344 с.
2. Экономический словарь. – URL: <http://abc.informbureau.com/html/ainoaadnoai.html>.
3. Вершинина С.И. Понятие публичной власти и ее взаимодействие с государственным принуждением / С.И. Вершинина // Вектор науки Тольяттинского государственного университета. Сер. Юридические науки. – 2010. – № 1. – С. 8–12.
4. Мелехин А.В. Теория государства и права : учеб. / А.В. Мелехин. – М. : Маркет ДС, 2007. – 633 с.
5. Радько Т.Н. Теория государства и права в схемах и определениях : учеб. пособие / Т.Н. Радько. – М. : Проспект, 2011. – 176 с.
6. Баранов А.В. Теория государства и права в схемах и определениях : учеб. пособие / А.В. Баранов ; под ред. М.М. Журавлева. – Томск : Издательский дом Томского государственного университета, 2014. – 138 с.
7. Большой юридический словарь / под ред. А.Я. Сухарева. – 3-е изд., доп. и перераб. – М. : ИНФРА-М, 2009. – 858 с.
8. Бабун Р.В. Местное самоуправление начинается с «места» / Р.В. Бабун // Местное право. – М. – 2014. – № 1. – С. 33–46.
9. Бабун Р.В. К вопросу о разграничении полномочий / Р.В. Бабун // Практика муниципального управления. – М. : ЗАО «МЦФЭР». – 2012. – № 8. – С. 54–64.
10. Широков А.Н. Тенденции развития местного самоуправления в России в контексте законодательных изменений / А.Н. Широков, С.Н. Юркова // Практика муниципального управления. – М. : ЗАО «МЦФЭР». – 2012. – № 2. – С. 16–23.
11. Дряхлов С.К. Разграничение полномочий органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления (на примере Ленинградской области) : дис. ... канд. юрид. наук / С.К. Дряхлов. – СПб., 2000. – 268 с.
12. Коженко Я. Сервисное государство: проблемы теории и практики реализации / Я. Коженко, А. Мамычев // Власть. – 2010. – № 3. – С. 44–46.

13. Багдасарян В.Э. Риски и угрозы сервисизации России в рамках идеологии постиндустриализма / В.Э. Багдасарян. – URL: <http://rusrand.ru/analytics/riski-i-ugrozy-servisizatsii-rossii-v-ramkah-ideologemu-postindustrializma>.

14. Головистикова А.Н. Проблемы теории государства и права : учеб. / А.Н. Головистикова, Ю.А. Дмитриев. – М. : ЭКСМО, 2005. – 649 с.

15. Бахрах Д.Н. Административное право : учеб. / Д.Н. Бахрах, Б.В. Россинский, Ю.Н. Стариков. – 3-е изд., пересм. и доп. – М. : Норма, 2008. – 816 с.

16. Овсянко Д.М. Административное право : учеб. пособие / Д.М. Овсянко – 3-е изд., перераб. и доп. – М. : Юристъ, 2002. – 468 с.

17. Кушнир И.В. Административное право / И.В. Кушнир. – URL: <http://be5.biz/pravo/a003/toc.htm>.

18. Тарасенко Ф.П. Прикладной системный анализ : учеб. пособие / Ф.П. Тарасенко. – М. : КНОРУС, 2010. – 224 с.

19. Перегудов Ф.И. Основы системного анализа / Ф.И. Перегудов, Ф.П. Тарасенко. – Томск : НТА, 1997. – 369 с.

20. Основы системного подхода / Б.А. Гладких [и др.] ; под ред. Ф.И. Перегудова. – Томск : Том. гос. ун-т, 1976. – 243 с.

21. Акофф Рассел Л. Менеджмент в XXI веке (Преобразование корпорации) / Рассел Л. Акофф; пер. с англ. Ф.П. Тарасенко. – Томск : Изд-во Том. гос. ун-та, 2006. – 418 с.

22. Друкер П.Ф. Эффективный управляющий : пер. с англ. / П.Ф. Друкер. – М. : СП «Бук Интернешнл», 1994. – 267 с.

23. Садков В.Г. Управление комплексным развитием и повышение эффективности менеджмента муниципальных образований / В.Г. Садков, В.Е. Кириенко, В.Н. Иконников. – М. : Прогресс, 2005. – 442 с.

24. Федер Е. Фракталы : пер. с англ. / Е. Федер. – М. : Мир, 1991. – 254 с.

25. Нагорная М.А. Информация в практике работы местных советов / М.А. Нагорная. – М. : Юрид. лит., 1986. – 160 с.

26. Охотский Е.В. Государственное управление в современной России : учеб.-метод. комплекс / Е.В. Охотский. – М. : МГИМО(У) МИД России, 2008. – 548 с.
27. Осипова Г.Ф. Работа руководителя с документами / Г.Ф. Осипова. – М. : Экономика, 1983. – 48 с.
28. Пригожин А.И. Социология организаций / А.И. Пригожин. – М. : Наука, 1980. – 257 с.
29. Арциховская Н.В. Опыт изучения управляемости организаций типа НИИ (сравнительные результаты) / Н.В. Арциховская, С.В. Санникова, С.А. Чермалых // Проблемы познания и управления социальными процессами. – Томск, 1980. – 129 с.
30. Юртаев А.Н. Как готовить управленческие решения / А.Н. Юртаев // ЭКО. – 1988. – № 11. – С. 170–176.
31. Системное проектирование АСУ хозяйством области / Ф.И. Перегудов [и др.] ; под ред. Ф.И. Перегудова. – М. : Статистика, 1977. – 159 с.
32. Гиг Дж. ван. Прикладная общая теория систем : пер. с англ. / Дж. ван. Гиг. – М. : Мир, 1981. – Т. 1. – 336 с. ; Т. 2. – 736 с.
33. Форрестер Дж. Основы кибернетики предприятия / Дж. Форрестер. – М. : Прогресс, 1971. – 340 с.
34. Гончарук В.А. Развитие предприятия / В.А. Гончарук. – М. : Дело, 2000. – 208 с.
35. Заблоцкий В.В. Формирование ключевых факторов стиля государственного управления / В.В. Заблоцкий // Актуальные проблемы гуманитарных и естественных наук. – 2013. – № 5. – URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/formirovanie-klyuchevyh-faktorov-stilya-gosudarstvennogo-upravleniya>.
36. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. Курс лекций / Г.В. Атаманчук. – М. : ОМЕГА-Л, 2006. – С. 430–432.
37. Miller George A. The Magical Number Seven, Plus or Minus Two / George A. Miller // The Psychological Review. – 1956. – Vol. 63. – Pp. 81–97.
38. Вересов Н.Н. Делегирование в системе управленческих действий / Н.Н. Вересов // Библиотека финансового менеджера. – URL: <http://www.finmanagement.ru>.

39. Краснов А.В. Четыре составляющих менеджмента / А.В. Краснов // Библиотека финансового менеджера. – URL: <http://www.finmanagement.ru>.

40. Герчикова И.Н. Процесс принятия и реализации управленческих решений / И.Н. Герчикова // Библиотека финансового менеджера. – URL: <http://www.finmanagement.ru>.

41. Блинов А.О. Искусство управления персоналом / А.О. Блинов, О.В. Василевская. – М. : ГЕЛАН, 2001. – 411 с.

42. Кириенко В.Е. Метод рейтинговой оценки деятельности аппаратных работников (РОДАР) по результатам реализации управленческих решений / В.Е. Кириенко. – Томск : Изд-во Томск. гос. ун-та систем упр. и радиоэлектроники, 2012. – 187 с.

43. Шпонько Э.И. Совершенствование контроля исполнения в системе управления предприятием : автореф. дис. ... канд. экон. наук / Э.И. Шпонько. – 1987. – 20 с.

44. Бир С. Мозг фирмы : пер. с англ. / С. Бир. – М. : Мир, 1993. – 416 с.

45. Кириенко В.Е. Информационные системы органов местного самоуправления: от ОГАС к информационному обществу. – Томск : Изд-во Томск. гос. ун-та систем упр. и радиоэлектроники, 2012. – 203 с.

46. Стратегии комплексного развития регионов России и повышение эффективности регионального менеджмента / В.Г. Садков [и др.]. – 2-е изд., испр. и доп. – М. : Прогресс-ИД, 2011. – 352 с.

47. Лингвистические оцифрованные шкалы РОДАР (Рейтинговой Оценки Деятельности Аппаратных Работников) для оценки управленческого решения и результатов его реализации : Свидетельство о гос. регистрации базы данных № 2011620677 / В.Е. Кириенко. – М. : РОСПАТЕНТ, 2011.

48. Информационная система РОДАР (Рейтинговая Оценка Деятельности Аппаратных Работников) по результатам реализации управленческих решений в муниципалитетах : Свидетельство о гос. регистрации программы для ЭВМ № 2011617419 / В.Е. Кириенко, В.С. Щербак. – М. : РОСПАТЕНТ, 2011.

49. Информационная система определения итогов выполнения распорядительных документов на базе метода РО-ДАР : Свидетельство о гос. регистрации программы для ЭВМ № 2011612936 / В.Е. Кириенко, Б.А. Исаев, И.А. Неудачин. – М. : РОСПАТЕНТ, 2011.

Глоссарий

Аппарат управления – элементы и подсистемы организационной системы, выполняющие функции управления.

Государственное управление в узком понимании – административная деятельность исполнительных органов государственной власти на уровне федерации и субъектов федерации.

Государственный орган – составная часть государственного аппарата, которая имеет собственную структуру, определенные законом полномочия властного характера по управлению конкретной сферой общественной жизни и тесно взаимодействует с другими элементами государственного механизма, образуя единое целое.

Делегирование полномочий – передача подчиненному задачи или действия из сферы действий руководителя вместе с необходимыми для этого полномочиями.

Документ – материальный объект с информацией, закрепленной на нем способом, созданным человеком для передачи ее во времени и пространстве.

Документооборот – процесс движения документа при помощи различных информационных технологий от момента его подготовки, создания и исполнения до передачи в архив или уничтожения.

ДОУ – документационное обеспечение управления.

Задание – единица контроля исполнения документированного управленческого решения – одно действие, имеющее одного исполнителя, срок исполнения и при необходимости явно указанные ресурсы для реализации действия.

Исполнение документа – процесс реализации управленческого решения, зафиксированного в документе и имеющего состав действий, исполнителей, сроки исполнения, ресурсное обеспечение.

Компетенция органов публичной власти – совокупность предметов ведения и полномочий.

Лицо, принимающее решение (ЛПР) – сотрудник организации, если в силу занимаемой им должности или имеющихся знаний он отвечает за деятельность, которая непосредственно влияет на способности данной организации функционировать и добиваться результатов.

Мотивация труда – стремление работника удовлетворять потребности (получать определенные блага) посредством трудовой деятельности.

Норма управляемости – представление о численности подчиненных, работу которых может эффективно контролировать один человек.

Область государственного управления – сгруппированные по признаку основного назначения отрасли государственного управления.

ОГАС (Общегосударственная автоматизированная система сбора и обработки информации для учета, планирования и управления народным хозяйством) – прототип электронного правительства, проект, который создавался в Советском Союзе в 60–80-х годах XX века под руководством академика В.М. Глушкова.

Орган государственного управления (исполнительной власти) – субъект исполнительной власти, который непосредственно осуществляет функции государственного управления, имеет определенную структуру и управленческий персонал.

Организационная система – система, целью которой является согласование действий и отношений людей, средств и предметов деятельности в интересах достижения общих целей.

Отрасль государственного управления – система звеньев органов управления, объединенных общностью объекта управления.

Полномочия органов публичной власти – совокупность прав и обязанностей какого-либо органа или должностного лица в сфере его деятельности.

Предмет ведения – круг правовых вопросов, отнесенных к ведению тех или иных государственных органов.

Предметные функции органов государственного управления – конкретное направление организационно-правового воздействия исполнительного органа государственного управления на конкретные объекты управления конкретной предметной области.

Программа – система проектов, нацеленных на производство совокупности связанных исходов.

Проект – система одновременных или поочередных процессов, направленных на получение результата.

Процедура – совокупность одновременных или последовательных действий, направленных на получение результата.

Процесс – совокупность процедур, образующих сквозное осуществление чего-либо.

Решение – выбор субъектом управления одной из множества альтернатив управления объектом для достижения намеченной цели.

РОДАР (Рейтинговая оценка деятельности аппаратных работников) – метод, наименование и акроним метода, методика, модели и алгоритмы, наименование программы для ЭВМ. Предназначен для оценки лиц по результатам принятия и реализации решений.

Руководство – поведение, при котором один человек реально влияет на деятельность других, обеспечивая движение к поставленной цели.

Система – средство достижения цели; основные особенности системы: целостность, относительная обособленность от окружающей среды, наличие связи со средой, наличие частей и связей между ними, подчиненность всей организации системы некоторой цели.

Система электронного документооборота (СЭД) – информационная система поддержки делопроизводства и документооборота в организации с использованием информационно-коммуникационных технологий.

Служба ДОУ – обобщенное название подразделений делопроизводства.

Стиль управления – привычная манера поведения руководителя по отношению к подчиненным, призванная оказать на них влияние и побудить к достижению целей организации.

Сфера государственного управления – комплекс организационных отношений, связанных с осуществлением межотраслевых полномочий специального назначения.

Управление – целенаправленное воздействие субъекта управления на объект управления посредством решений, обеспечивающих получение конечного продукта организационной системы.

Управленческое решение – результат конкретной управленческой деятельности.

Фрактал – структура, состоящая из частей, которые в каком-то смысле подобны целому.

Функции государства – основные направления деятельности по решению задач, стоящих перед государством на том или ином этапе его развития, которые представляют собой средство реализации этих задач.

Электронное правительство – использование государственными организациями возможностей Интернета, информационных и телекоммуникационных технологий с целью оптимизации принимаемых решений, предоставляемых услуг, повышения уровня участия общества в вопросах государственного управления и совершенствования внутренних процессов.

Учебное издание

Кириенко Владислав Евгеньевич

**ПРИНЯТИЕ И ИСПОЛНЕНИЕ
ГОСУДАРСТВЕННЫХ РЕШЕНИЙ**

Учебное пособие

Подписано в печать 29.08.2016. Формат 60×84/16.
Усл. печ. л. 12,32. Тираж 100 экз. Заказ 505.

Томский государственный
университет систем управления
и радиоэлектроники

634050, г. Томск, пр. Ленина, 40.
Тел.: 533018