

На правах рукописи

РУДЕНКО Лариса Сергеевна

**МЕХАНИЗМЫ ПРИНЯТИЯ УПРАВЛЕНЧЕСКИХ РЕШЕНИЙ В
ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЕ**

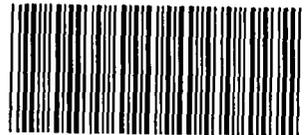
(социологический анализ)

Специальность 22.00.08 – социология управления

20 ЯНВ 2011

АВТОРЕФЕРАТ

**диссертации на соискание ученой степени
кандидата социологических наук**



4842684

Москва – 2010

Лариса Сергеевна Руденко

Работа выполнена на кафедре государственной службы и кадровой политики Федерального государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Российская академия государственной службы при Президенте Российской Федерации».

Научный руководитель – доктор исторических наук, профессор
НЕЧИПОРЕНКО Виктор Степанович

Официальные оппоненты: – доктор социологических наук, профессор
АНИСИМОВ Сергей Алексеевич
– кандидат социологических наук, доцент
ЗАХАРОВА Вера Игоревна

Ведущая организация – ФГОУ ВПО «Московский государственный университет имени М.В.Ломоносова», социологический факультет.

Защита состоится «21» декабря 2010 года в 14 часов на заседании диссертационного совета Д.502.006.19 в Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации по адресу: 119606, г. Москва, пр. Вернадского, 84, корпус 1, ауд. 3411.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке РАГС.

Автореферат разослан 19 ноября 2010 года.

Ученый секретарь
диссертационного совета



И.Н. Панин

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы диссертационного исследования. В основе любой управленческой деятельности лежат принимаемые решения, поэтому их эффективность обуславливает результативность управления. Механизмы принятия решений, правильно и своевременно примененные, во многом обеспечивают эффективность решений, определяют дальнейшую их реализацию и достижение поставленной цели.

Конституция Российской Федерации закрепляет единственным источником власти народ, который реализует последнюю путем участия в государственном управлении через своих представителей в органах государственной власти. Для обеспечения исполнения полномочий этих органов учреждена государственная служба. Она представляет собой профессиональную деятельность, связанную с принятием управленческих решений. Это послужило причиной того, что деятельность по принятию решений государственными гражданскими служащими приобрела нормативную основу. Произошла персонализация ответственности за принимаемые решения, которая определена в должностном регламенте, содержащем порядок взаимодействия, сроки, перечень вопросов, по которым государственный гражданский служащий принимает решения. В рамках государственной гражданской службы осуществлена регламентация управленческой деятельности. Исследования показывают, что внедрение должностных регламентов в отношении принятия решений требует доработок. Это обуславливает необходимость их изучения и анализа на предмет достаточности и полноты регламентации деятельности по принятию решений.

Кроме того, в рамках социологии в настоящее время научный интерес приобретают не столько естественные связи и взаимодействия, сколько механизмы их регуляции управленческого типа, которые государственные органы осуществляют через управленческие решения. Они принимаются с использованием тех или иных механизмов в зависимости от специфики управленческой ситуации, включающей, в том числе, функциональные, отраслевые особенности государственного органа, состояние социальной среды. Поэтому актуальной задачей становится не только научное обоснование использования механизмов принятия управленческих решений, но и включение их в повседневную управленческую практику. В связи с этим исследование влияния социальной среды на выбор и функционирование механизмов принятия

решений в государственной гражданской службе является одной из актуальных задач.

Актуальность темы обусловлена также тем, что в современных условиях необходимо новое осмысление механизмов принятия управленческих решений, обеспечивающих не просто воздействие на объект, а его регуляцию. Требуется поиск наиболее результативных в практике механизмов принятия решений.

Степень научной разработанности проблемы исследования. Научную литературу по изучаемому вопросу можно условно разделить на три группы.

Первая группа включает исследования, посвященные государственной гражданской службе как объекту социологии управления. Она представлена в работах Г.В. Атаманчука, В.Э. Бойкова, В.Е. Гимпельсона, В.Д. Граждана, Г.П. Зинченко, В.С. Карпичева, К.О. Магомедова, В.С. Нечипоренко, А.В. Оболонского, Е.В. Охотского, И.Н. Панина, Б.Т. Пономаренко, В.Л. Романова, В.М. Соколова, В.А. Сулемова, Е.П. Тавокина, А.И. Турчинова, А.А. Хохлова и др. Данные авторы раскрывают социологическую сущность государственной гражданской службы, рассматривают вопросы управления кадровыми процессами государственной гражданской службы, изучают проблемы профессионализма субъектов управленческого процесса в государственном управлении, их компетентность, нравственность и т.д., что оказывает непосредственное влияние на эффективность процессов управления и принимаемых решений.

Вторая группа научной литературы включает работы по исследованию управленческих решений в целом. Теория принятия решений берет свое начало в математических моделях и экономических работах О. Morgenштерна и Дж. фон Неймана, а также политико-административных теориях Ч. Барнарда, М. Вебера, В. Вильсона, Г. Саймона и др. В дальнейшем данное направление развивалось в рамках изучения методов принятия решений, информационных процессов и характеристик информации, необходимых для принятия управленческих решений. Исследования методологии их разработки и поиска эффективных технологий освещены в работах Р. Багтрика, Е.П. Голубкова, Г.С. Михайлова, А.В. Петрова, Н.Ю. Рысева, В.Н. Самочкина, В.Н. Сулицкого, А.В. Тарасенко. Важнейшему элементу в разработке решения – информации – посвящены труды В.Г. Афанасьева, В.П. Белова,

Л.А. Василенко, А.Н. Романова, Э.Г. Охэндзана, Э.А. Трахтенгерца. Кроме того, отдельно можно выделить исследования, посвященные реализации управленческих решений и контролю за их выполнением, которые охватывают проблемы совершенствования и своевременной корректировки принятых решений, например, исследования С.В. Вавилова, Е.В. Дергилевой и др.

Третья группа научной литературы объединяет исследования, посвященные специфике разработки управленческих решений в области государственного управления. К этой группе можно отнести работы К.В. Балдина, А.П. Егорушкова, В.В. Лотина, В.А. Козбаненко, А.И. Орлова, Б.Н. Порфирьева, А.И. Соловьева и др. В эту группу также входят источники, посвященные изучению роли государственной службы как субъекта управления. В их числе исследования Б.В. Лытова, Ф.Х. Мухаметшина, М. Робсона, М.Ю. Павлютенковой, С.В. Тарасенко, В.В. Миронова, Л.Д. Ревуцкого, А.А. Дегтярева, Р.Н. Косова.

Несмотря на значительное количество работ, посвященных исследованию управленческого решения, а также широкое применение понятия «механизм принятия управленческого решения» в научной литературе, последнее не разработано в достаточной степени, в том числе и в рамках государственной гражданской службы.

Объект исследования – управленческие решения в государственной гражданской службе.

Предмет исследования – механизмы принятия управленческих решений в государственной гражданской службе.

Цель – выявление сущности и особенностей механизмов принятия управленческих решений, определение состояния их функционирования в государственной гражданской службе с позиций социологической науки.

Задачи исследования:

1. Выявить теоретические основы исследования управленческих решений в государственной гражданской службе и роли государственных гражданских служащих в их принятии.

2. Раскрыть сущность и виды механизмов принятия управленческих решений в государственной гражданской службе.

3. Охарактеризовать социальную среду государственной гражданской службы и определить ее влияние на выбор и функционирование механизмов принятия решений.

4. Проанализировать должностной регламент государственных гражданских служащих как элемент административной основы применения механизмов принятия управленческих решений.

5. Выявить особенности социологической оценки механизмов принятия управленческих решений государственными гражданскими служащими, используемых в управленческой практике.

Теоретико-методологические основы исследования. В диссертации используются социологический, структурно-функциональный, сравнительный и другие методы научного анализа.

Теоретической основой исследования стали теории социального действия М. Вебера; социального взаимодействия и социальных отношений; функционального структурализма Т. Парсонса и ее развитие Р. Мертоном; социальных процессов Р. Парка и Э. Берджесса, концепции А.И. Пригожина, П.А. Сорокина.

Методы исследования включают экспертный опрос государственных гражданских служащих, анализ документов, регламентирующих деятельность государственных гражданских служащих в принятии управленческих решений (изучение должностных регламентов); вторичный и ретроспективный анализ данных общероссийских исследований. Для обработки и анализа собранных данных использованы компьютерные средства специализированного программного обеспечения SPSS, а также пакета MS Office – Excel.

Источниковой базой диссертационного исследования являются Конституция Российской Федерации, федеральные законы, указы Президента Российской Федерации, постановления Правительства Российской Федерации, материалы государственной статистики.

Эмпирическая база. По теме исследования автором были проведены два исследования под руководством д.и.н., профессора В.С. Нечипоренко – экспертный опрос и анализ документов (контент-анализ):

– экспертный опрос, проведенный в марте – апреле 2010 года по вопросам принятия решений в государственной гражданской службе. Опрос включал 115 государственных гражданских служащих со стажем государственной гражданской службы свыше трех лет. Репрезентативность исследования обеспечена участием государственных гражданских служащих министерств и ведомств различного рода деятельности (административно-хозяйственной, законотворческой, экономико-

хозяйственной, духовно-культурной, включая образование и науку, социальной, судебной, в сфере коммуникации, здравоохранения и деятельности по обеспечению безопасности), всех категорий и групп должностей, уровней государственной гражданской службы, разнообразного половозрастного состава. Индекс в диссертации: ПРГГС-10;

– анализ документов, проведенный в марте 2010 года по изучению информации о принятии решений в соответствии с должностными регламентами государственных гражданских служащих. Выборочная совокупность документов включала 102 должностных регламента, составленных после принятия Федерального закона № 79 «О государственной гражданской службе Российской Федерации», требующего введения раздела о принятии решений государственными гражданскими служащими. Из них 57 относятся к федеральным государственным гражданским служащим и 45 – государственным гражданским служащим субъектов Федерации. В исследование были включены все федеральные округа Российской Федерации, рассмотрены должностные регламенты всех категорий и групп должностей. Индекс: ИПДРГГС-10.

Кроме того, в работе использованы результаты социологических исследований, проведенных кафедрой государственной службы и кадровой политики РАГС при Президенте Российской Федерации с участием диссертанта:

– «Актуальные проблемы государственной гражданской службы Российской Федерации». Экспертный опрос проводился в январе 2009 года. В качестве респондентов выступили 218 экспертов из числа государственных служащих федерального и регионального уровней управления. Руководитель проекта – д.с.н., профессор А.И. Турчинов, руководитель социологического исследования – д.с.н., профессор К.О. Магомедов. Индекс: АПГГС-09;

– «Актуальные проблемы кадровой политики и управления персоналом». Массовый опрос проводился в российских организациях в сентябре – октябре 2007 года в 7 субъектах Российской Федерации. Всего опрошено 1120 работников российских организаций и 250 экспертов. Выборка репрезентативна по основным социально-демографическим и социально-профессиональным показателям, рассчитанным на основании данных Росстата. Руководитель проекта – д.с.н., профессор А.И. Турчинов,

руководитель социологического исследования – д.с.н., профессор К.О. Магомедов. Индекс: АПКПиУП-07.

Для вторичного и ретроспективного анализа данных были использованы материалы следующих социологических исследований:

– опроса, проведенного кафедрой государственной службы и кадровой политики РАГС при Президенте Российской Федерации по теме «Проблемы формирования и развития государственной гражданской службы Российской Федерации». Опрос проведен в марте 2006 года. Всего опрошено 1102 человек из числа населения и 120 экспертов – государственных служащих. Руководитель социологического исследования – д.с.н., профессор К.О. Магомедов. Индекс: ПФРГГС-06;

– ежегодных опросов, проведенных кафедрой политологии и политического управления РАГС при содействии социологического центра РАГС по вопросам государственной службы и гражданского общества в условиях проведения административной и судебно-правовой реформ в 2003 – 2006 годах под руководством д.ф.н., профессора В.Э. Бойкова и д.ф.н., профессора В.С. Комаровского. Индексы: ГСиГОАСПР-03 – ГСиГОАСПР-06 соответственно.

Основные результаты исследования, полученные автором, и их научная новизна заключаются в следующем:

1. Выявлены теоретические основы принятия управленческих решений в государственной гражданской службе. Дано авторское определение управленческого решения в государственной гражданской службе как осмысленного и целенаправленного действия государственного гражданского служащего, осуществляемого в рамках его функций, регулирующего состояние объекта управления и ориентирующегося на реакцию с его стороны. Исходя из функциональной предопределенности государственной гражданской службы введены понятия функциональности и дисфункциональности управленческих решений. Под функциональностью определено свойство и способность решения приводить объект к социально полезному результату, соответствующему ожиданиям субъекта. Под дисфункциональностью понимается свойство, обратное функциональности, т.е. нарушение процесса функционирования объекта, выход за рамки установленных функций и т.п. В работе представлены критерии функциональности управленческого решения: адекватное отражение реальности (исходные посылки); адекватные средства (реализуемость решения); процедуры реализации (выбираются

исходя из деятельностной ориентации субъекта принятия решения – традиции, ценности, цели, эмоции).

Выделены виды управления, относящиеся к принятию решений в государственной гражданской службе, по потребителю ее услуг: управление, направленное на внутреннего потребителя (административное управление); управление, направленное на внешних потребителей – население (управление процессом реализации решения) и «политиков» (управление процессом принятия решений).

2. Сформулировано авторское определение механизма принятия управленческого решения, под которым понимаются причинно-следственные связи, выстраиваемые субъектом принятия решения на основании его функционально-деятельностной ориентации (на традицию, ценность, эмоцию или цель в рамках осуществления своих функций) в конкретной социальной среде, в которой оно принимается, по поводу регулирования социальных процессов и приводящие к поддержанию или преобразованию последних. Выделены ключевые элементы механизмов принятия решений: наличие последовательности, совокупности, системы действий и взаимодействий, их способов, методов, технологий и т.п.; наличие в результате осуществления механизма какого-то движения и носителя, обладающего деятельностными установками, от которых в большей степени зависит выбор средств, методов, определяющих механизм принятия решения; включение социальных компонентов: социальных субъектов (к которым могут по обстоятельствам подключаться объекты), социальных процессов, социальных систем, условий, в которых осуществляется принятие решений и реализация механизмов.

3. Регулятивное воздействие субъекта принятия решения на объект, а также их взаимодействие осуществляются в рамках социальной среды, во многом определяющей тип регуляции. В работе выявлены особенности и охарактеризована социальная среда принятия управленческих решений в государственной гражданской службе: внешняя среда государственной гражданской службы отражает взаимодействия государственных гражданских служащих с населением при принятии решений, оценку населением стремлений со стороны государства вовлечь его в процессы управления и принятия управленческих решений; внутренняя среда включает цели и задачи государственной гражданской службы, ориентацию государственных гражданских служащих при принятии решений на те или иные стили мышления, типы решений, оценку

эффективности собственной деятельности. Раскрыто, что состояние среды во многом определяет выбор механизмов, которые нужно применять при принятии решений.

4. Раскрыта роль должностных регламентов государственных гражданских служащих как элемента административной основы принятия решений и использования соответствующих механизмов, регулирующего управленческую деятельность государственного гражданского служащего по принятию решений. Выявлены направления совершенствования должностных регламентов: уточнение процедур взаимодействия при принятии решений и их согласования; учет квалификационных требований по навыкам и способностям к принятию решений; приведение перечня обязанностей государственного гражданского служащего в рамках должности в соответствии с перечнем вопросов, по которым он принимает решения; обеспечение делегирования полномочий служащим; повышение уровня компетентности государственного гражданского служащего для принятия решений.

5. На основе социологической оценки состояния функционирования механизмов принятия управленческих решений в государственной гражданской службе сделан вывод о том, что, с одной стороны, введение нового раздела должностного регламента по принятию решений повысило мотивацию государственных гражданских служащих к работе и их удовлетворенность трудом; с другой стороны, перечень вопросов, по которым государственный гражданский служащий принимает решения, включенный в должностной регламент, должен соответствовать его обязанностям (что не всегда реализуется на практике). По результатам исследования механизмы принятия управленческих решений распределены в следующем порядке по убыванию их функциональности: элиминативный, демократический, формализованный, авторитарный. Выявлена тенденция частого использования государственным гражданскими служащими механизмов принятия управленческих решений, которые, по их же оценкам, наименее функциональны. Это свидетельствует о бессистемном подходе к принятию решений в государственной гражданской службе и отсутствии практики обобщения и анализа управленческой информации.

Практическая значимость диссертационного исследования заключается в том, что социологический подход к изучению управленческих решений в государственной гражданской службе и

механизмов их принятия предоставляет возможности поиска нового инструментария для совершенствования практики использования механизмов принятия управленческих решений государственными гражданскими служащими, а также выявляет особенности и специфику механизмов, способствующих повышению эффективности принимаемых решений.

Апробация исследования. Автор принимал участие в ежегодной межфакультетской аспирантской конференции "Россия: ключевые проблемы и решения" (17 декабря 2007 г.), Межвузовской научно-практической конференции аспирантов и молодых ученых "Социальная среда современной государственной службы России" (24 апреля 2008 г.), Межвузовской научно-практической конференции аспирантов и молодых ученых "Управленческие отношения и процессы в современной России" (22 апреля 2009 г.). Основные положения и выводы исследования изложены на Межвузовской научно-практической конференции аспирантов и молодых ученых "Социальный потенциал модернизации России" (26 апреля 2010 г.), а также в научных публикациях автора по исследуемой проблеме.

II. СТРУКТУРА И ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Структура диссертации включает введение, две главы (пять параграфов), заключение и список использованных источников и литературы. В приложениях к работе представлены результаты проведенных социологических исследований и пояснительные материалы к ним.

Во введении обоснована актуальность темы исследования, определены его цель, задачи, объект и предмет; проанализирована степень научной разработанности темы, источниковедческая, эмпирическая и методологическая базы; изложена новизна научных результатов и их практическая значимость.

В первой главе – «Теоретико-методологические основы исследования управленческих решений и механизмов их принятия в государственной гражданской службе» – проанализированы теории управленческих решений и механизмов их принятия в государственной гражданской службе, сформулированы основные теоретические гипотезы и вопросы для проведения эмпирических исследований.

В первом параграфе – «Теоретические основы исследования управленческих решений в государственной гражданской службе и роли государственных гражданских служащих в их принятии» – исследуется понятие «управленческое решение» и его принятие с позиции теории социального действия. Рассмотрена роль государственных гражданских служащих в принятии управленческих решений, которая стала актуальным вопросом в связи с принятием Федерального закона №79 от 27.07.2004 г. «О государственной гражданской службе Российской Федерации». В статье 47 закона установлено требование зафиксировать в должностном регламенте «перечень вопросов, по которым гражданский служащий вправе или обязан самостоятельно принимать управленческие и иные решения».

В работе исследованы существующие подходы к определению управленческого решения. Автором раскрыто понятие управленческого решения с позиции теории социального действия. М. Вебер неразрывно связывает действие со смыслом, который субъект вкладывает в него. Под смыслом подразумевается субъективное понимание социальной реальности действующим лицом. Совершая действие по принятию управленческого решения, субъект вкладывает в него определенный смысл. Принципиальным свойством социального действия является ориентация на объект при его совершении. Поскольку управленческое решение, принимаемое в рамках государственной гражданской службы, всегда ориентировано на ожидание (или со стороны государства и его представителей, или со стороны общества, населения), то оно является действием социальным по своей сути. Управленческое решение своей целью имеет приведение объекта в заданное состояние.

Таким образом, управленческое решение можно трактовать как осмысленное и целенаправленное действие государственного гражданского служащего, осуществляемое в рамках своих функций, регулирующее состояние объекта управления и ориентирующееся на реакцию с его стороны.

Автором обоснована классификация управленческих решений в соответствии с деятельностной установкой, ориентируясь на которую субъект управления принимает решение (традиция, ценность, цель или эмоция). Классификация включает традиционные, ценностно-рациональные, целерациональные и аффективные управленческие решения.

Изучение управленческих решений как социальных действий на основе институционального подхода к государственной гражданской службе позволило использовать понятия функции и дисфункции к управленческим решениям как социальным действиям. Установлено, что решения могут носить как функциональный, так и дисфункциональный характер в зависимости от конкретной деятельностной ориентации субъекта принятия решения в той или иной управленческой ситуации. Правильность такой ориентации, определяющейся степенью соответствия сложившейся ситуации, является одним из критериев функциональности решения.

Под функциональностью понимается свойство решения приводить объект к социально полезному результату, соответствующему ожиданиям субъекта. Под дисфункциональностью понимается обратное свойство, т.е. нарушение процесса функционирования объекта, выход за рамки установленных функций и т.п. Критериями функциональности управленческого решения являются:

- адекватное отражение реальности (исходные посылки);
- адекватные средства (реализуемость решения);
- процедуры реализации (которые выбираются исходя из деятельностной ориентации субъекта принятия решения на те или иные установки – традиция, ценность, цель, эмоция).

Автор рассматривает управленческие решения исходя из той роли, которую объект решения играет в его принятии, и выделяет решения-действия и решения-взаимодействия. Когда субъект принимает решение, ориентируясь на предполагаемую реакцию или ожидания объекта, но не включает его в процесс принятия решения, такое решение является действием. Когда субъект не просто предполагает реакцию или ожидание со стороны объекта, а учитывает их как реально имевшие место, такое решение является взаимодействием, т.к. объект включен в процесс его принятия. При этом исследования показали, что государственные гражданские служащие выделяют вопросы, по которым целесообразны решения-действия, и по которым – решения-взаимодействия.

В диссертационной работе представлен анализ управленческой деятельности государственных гражданских служащих, в рамках которой принимаются управленческие решения. Автором выделены виды управления, относящиеся к принятию решений в государственной гражданской службе, по потребителю услуг государственной гражданской

службы. Управление, направленное на внутреннего потребителя, названо **административным управлением** (как имеющее организационный характер относительно самой службы). Управление, направленное на внешнего потребителя, разделено на два типа в соответствии с двумя основными потребителями услуг государственной гражданской службы – населением (**управление процессом реализации решения**, в рамках которого исполняются решения «политиков») и «политиками» (**управление процессом принятия решений**, которое предполагает участие в принятии и подготовке решений для «политиков»).

В работе рассмотрены статусы государственных гражданских служащих в соответствии с предназначением каждой категории должностей государственной гражданской службы. Проведен их анализ, а также исследованы роли каждой категории должностей в установленных видах управления. Теоретический анализ предназначения каждой из этих категорий сопоставлен с результатами контент-анализа по выявлению видов управления, указанных в должностных регламентах государственных гражданских служащих, замещающих различные категории должностей. Проведенный сопоставительный анализ показывает, что государственные гражданские служащие, замещающие категории должностей «руководители» и «помощники», на практике принимают решения по всем трем видам управления, что соответствует их предназначению. По должностным регламентам государственных гражданских служащих, замещающих категории должностей «специалисты» и «обеспечивающие специалисты», выявлено, что фактически осуществляемые ими функции шире, чем предполагает предназначение данных категорий в соответствии с законом. Этот факт свидетельствует о несоответствии между профессиональным развитием государственного гражданского служащего (реально осуществляемыми им функциями) и его карьерным ростом (замещаемой категорией должности, предназначение которой не предполагает эти функции).

Во втором параграфе – «**Сущность механизмов принятия управленческих решений в государственной гражданской службе**» – исследованы теоретические основы механизмов принятия управленческих решений. Показана слабая разработанность понятия «механизм» в управленческой и социологической литературе. В работе автором аргументировано использование подхода, предложенного Э.В. Бушковой-Шикиной, классифицирующей данные механизмы на четыре основных

вида: авторитарный, демократический, формализованный и элиминативный.

На основании анализа научной литературы исследованы подходы к определению понятия «механизм». Автором выявлены существенные элементы механизма принятия управленческих решений:

- механизм является некой последовательностью, совокупностью, системой действий и взаимодействий, способов, методов, технологий действия и т.п., которые имеют причинно-следственную зависимость;

- применение механизма предполагает в результате осуществления какое-то движение объекта;

- механизм имеет носителя, а носитель – деятельностную ориентацию на те или иные установки (приоритет традиции, ценности, цели или эмоции);

- спецификой механизма принятия решения является включение социальных компонентов: социальных субъектов (к которым могут по обстоятельствам подключаться объекты), социальных процессов, социальных систем, условий, в рамках которых осуществляется принятие решений с помощью механизмов.

Автором дано определение механизма принятия управленческих решений, под которым понимается цепочка причинно-следственных связей, выстраиваемых субъектом принятия решения на основании его функционально-деятельностной ориентации (на традицию, ценность, эмоцию или цель в рамках осуществления своих функций) в конкретной социальной среде, в которой оно принимается, по поводу регулирования социальных процессов и приводящих к их поддержанию или преобразованию.

На основе классификации механизмов принятия решений, отражающей ориентацию субъекта принятия решения на установки, которая представлена в работе Э.В. Бушковой-Шиклиной, автором раскрываются четыре вида механизмов принятия управленческих решений. Авторитарный механизм предполагает единоличные решения, принимаемые субъектом, и применяется в вопросах, которые не затрагивают особых интересов людей и не требуют их участия. Формализованный механизм предусматривает принятие стандартных, имеющих четкий алгоритм действия, повторяющихся решений, при помощи отлаженных организационных процедур, прописанных в установленных нормативных актах. Демократический механизм основан

на вовлечении в процесс принятия решения по возможности всех заинтересованных лиц, учете мнения как субъектов, так и адресатов решения. Элиминативный механизм заимствован у А.В. Карпова и подразумевает делегирование ответственности за подготовку и частичное принятие решений на подчиненных с целью профилактики и предотвращения «трудных» ситуаций выбора, минимизацию количества таких ситуаций и т.п.

На основании анализа управленческих процессов, преобладающих в рамках той или иной категории должностей государственной гражданской службы, в параграфе определены свойственные каждой категории механизмы принятия и виды решений в рамках каждого механизма. Государственные гражданские служащие рассмотрены как социальная группа, в рамках которой протекают социальные процессы. При этом для государственных гражданских служащих, замещающих каждую категорию должностей, характерны те или иные процессы при принятии управленческих решений, которые в дальнейшем обуславливают выбор типа решения (например, острая конкуренция склоняет к эмоциональным и ценностно-рациональным решениям) и механизма его принятия (авторитарный и демократический механизмы соответственно).

Автором обоснована возможность применения понятия функциональности к механизмам принятия управленческих решений. Под функциональными понимаются механизмы, которые приводят к последствиям, благоприятствующим сохранению преемственности или выживанию объекта. Дисфункциональные – ведут к распаду или структурному изменению объекта.

Во второй главе – **«Механизмы принятия управленческих решений в государственной гражданской службе: особенности применения и социологическая оценка»** – изучена социальная среда государственной гражданской службы как основа функционирования механизмов принятия решений, исследованы должностные регламенты как ведущий элемент административной основы применения механизмов принятия управленческих решений государственными гражданскими служащими, а также проведена социологическая оценка государственных гражданскими служащими состояния функционирования механизмов в практике принятия решений.

В первом параграфе – **«Социальная среда функционирования механизмов принятия решений в государственной гражданской**

службе» – рассматривается структура социальной среды государственной гражданской службы и ее влияние на функционирование механизмов принятия решений. Социальная среда проанализирована исходя из тех ее элементов, которые значимы в процессе принятия решений, а также проведена диагностика их состояния. Автор использует организационный подход, применяя основные понятия теории организации к государственной гражданской службе как организации, функционирующей в рамках внутренней и внешней социальной среды.

Внутренняя среда, в которой государственные гражданские служащие принимают решения, исследована через ориентацию на деятельностные установки государственных гражданских служащих при принятии решений, оценку эффективности собственной деятельности, диагностику функциональности решений государственных гражданских служащих, а также путем выявления решений, характерных для государственной гражданской службы.

Анализ данных социологических исследований показал, что:

– государственные служащие при выполнении своих должностных обязанностей чаще всего ориентируются на инструкции (53%), нормативные правовые акты Российской Федерации (63,6%), указания непосредственного руководства (70,5%). Ориентация на личные интересы, интересы своей организации, а также интересы общества и граждан имеет в оценках государственных гражданских служащих примерно одинаковый приоритет. Данную ориентацию выбирает каждый пятый из числа респондентов (20%). Самый низкий уровень важности для государственных служащих при принятии решений имеет руководство собственными представлениями о том, какие обязанности следует выполнять;¹

– государственные служащие отмечают постоянное увеличение эффективности своей деятельности. Согласно исследованиям, доля респондентов, считающих, что эффективность повысилась, увеличилась с 2006 по 2009 годы на 7,3%, а доля, считающих, что изменений не произошло, снизилась на 11,4%;²

– по оценкам государственных гражданских служащих, самыми функциональными решениями являются целерациональные. Ценностно-рациональные решения рассматриваются как скорее функциональные

¹ Индекс: АПГГС-09.

² Индексы: АПГГС-09 и ПФРГГС-06 соответственно.

(нарушение норм в целом расценивается как отрицательное явление), традиционные решения имеют как функциональный, так и дисфункциональный характер: примерно равное количество респондентов считает их как «эффективными» и «скорее эффективными», так и «скорее не эффективными» и «определенно не эффективными». Аффективные решения оцениваются как дисфункциональные;¹

– самыми распространенными в государственной гражданской службе считаются аффективные и традиционные решения, ценностно-рациональные решения являются широкой практикой. Однако, несмотря на следование нормам (39% респондентов отмечают редкое их нарушение), нормы выполняются не вслепую, а с учетом реальной ситуации. Основными причинами нарушения норм называются личностно-профессиональные качества самих государственных гражданских служащих (недисциплинированность, низкая квалификация, безответственность); стремление госслужащих усовершенствовать существующую практику; неправомерность указаний руководства и отсутствие у него авторитета. Более половины респондентов отмечают наличие целерациональных решений на государственной гражданской службе.²

Диагностика внешней среды принятия решений государственными гражданскими служащими проведена через те ключевые теоретические понятия, которые лежат в основе исследования. Прежде всего, это определение уровня социального взаимодействия государственных гражданских служащих с населением при принятии решений, оценка населением стремлений со стороны государства вовлечь его в процессы управления и принятия управленческих решений со стороны государства, определение качества коммуникации.

Анализ внешней среды позволил автору выявить, что:

– во-первых, как субъектом (государственными служащими), так и объектом (населением) управления осознается, что устойчивое взаимодействие по поводу принятия управленческих решений государственными служащими повышает эффективность этих решений. Субъектом и объектом также констатируется, что указанное взаимодействие находится на низком уровне. Причинами подобной ситуации население считает отсутствие информации и системы связей для

¹ Индекс: ПРГГС-10.

² Там же.

диалога с властью. Государственные служащие, как показали данные опроса, не ориентированы на поиск подобных связей;

– во-вторых, респонденты из числа населения отмечают отсутствие со стороны государства стремления вовлечь его в процессы управления и принятия управленческих решений;

– в-третьих, уровень и качество коммуникаций между государственными служащими и населением оценивается абсолютным большинством опрошенных из числа населения как низкий. Респонденты считают основной причиной недостаточной информированности отсутствие информации со стороны власти, а также налаженной системы, позволяющей вести диалог с населением. Подобную закрытость государственной службы население объясняет нежеланием высших чиновников.

Во втором параграфе – «Должностной регламент как элемент административной основы применения механизмов принятия управленческих решений в государственной гражданской службе» – проанализированы должностные регламенты государственных гражданских служащих как важный элемент административной основы применения механизмов принятия управленческих решений.

Автором выделены критерии качества должностных регламентов с точки зрения достаточности и полноты содержания в части принятия государственными гражданскими служащими решений: наличие в регламенте соответствующего раздела, перечня обстоятельств и содержания вопросов, по которым государственный гражданский служащий должен принимать решение самостоятельно или участвовать в его принятии; наличие вариантов возможных решений, критериев, сроков принятия решений; указание правовых форм решений, порядка, сроков и процедур их согласования; указания по служебному взаимодействию государственного гражданского служащего с иными государственными гражданскими служащими, гражданами и организациями; наличие квалификационных требований по принятию решений и степень их соответствия тому перечню вопросов, который приводится в должностном регламенте; соответствие обязанностей государственного гражданского служащего тем вопросам, по которым он должен принимать решения, и наоборот.

В результате исследования выявлено, что должностные регламенты составляются недостаточно качественно. В тексте документов много

противоречий, связанных с реализацией нормы о введении в должностной регламент раздела о принятии решений:

– несоответствия требованиям закона (5% проанализированных должностных регламентов не содержали раздела о принятии решений)¹;

– внутренняя несогласованность документов. Часть регламентов содержала несоответствующие (недостаточные) квалификационные требования, т.е., с одной стороны, должностной регламент предполагал принятие решений государственным гражданским служащим, а с другой – не требовал от него никаких навыков или умений по принятию решений. Другая часть регламентов содержала завышенные квалификационные требования, т.е. круг вопросов, по которым принимаются решения, более узкий, чем позволяют навыки и умения, указанные в квалификационных требованиях. В некоторых должностных регламентах количество вопросов, по которым государственный гражданский служащий обязан или вправе принимать решения, больше, чем предполагает перечень его обязанностей. С другой стороны, 50% должностных регламентов содержали перечень вопросов, по которым принимаются решения, не полностью отражающий круг зафиксированных обязанностей государственного гражданского служащего;²

– отсутствие важных положений (почти в половине документов отсутствовал перечень обстоятельств, при которых государственный гражданский служащий должен принимать решение, и квалификационные требования по навыкам и способностям к принятию решений, четверть регламентов не указывала содержание вопросов, по которым госслужащий должен или вправе принимать решение, более 90% – варианты возможных решений, около 40% документов не содержали указаний на сроки принятия решений, большинство не конкретизировало правовую форму решений. Менее половины изученных документов содержали какую-то информацию о процессе согласования и взаимодействия при принятии решений. Только один регламент из проанализированных содержал критерии принятия решений).³

Проведенный анализ позволил сделать вывод, что должностные регламенты только в половине случаев в достаточной степени устанавливают необходимые для принятия решений процедуры

¹ Индекс: ИПДРГГС-10.

² Там же.

³ Там же.

согласования и взаимодействия. В то же время отсутствие достаточных и полных указаний для принятия решений является одним из факторов, препятствующих эффективности этой работы.

В третьем параграфе – «Социологическая оценка состояния функционирования механизмов принятия управленческих решений государственными гражданскими служащими» – исследованы отношение государственных гражданских служащих к используемым механизмам принятия решений и их оценка.

Автор провел анализ логичности и отсутствия противоречий в данных экспертного опроса, явившихся основой для дальнейших наблюдений и выводов. Исследованием общего отношения государственных гражданских служащих к вопросам принятия решений установлено, что большинство респондентов (71%) использует право принимать решения, предоставленное их должностными регламентами. При этом более половины (71%) отмечает, что введение в должностной регламент раздела о принятии решений в значительной степени мотивирует государственных гражданских служащих в их деятельности.¹ Участие государственных гражданских служащих в принятии тех или иных решений повышает их заинтересованность в своей работе и дает дополнительный стимул. Это, в свою очередь, является инструментом повышения эффективности их деятельности через усиление заинтересованности вовлеченностью в процессы управления и повышение значимости собственных действий.

В ходе исследования выявлено, что почти четверть респондентов (23%)² отмечает малую степень соответствия перечня вопросов в регламенте, по которым государственный гражданский служащий должен принимать решения, зафиксированным там же обязанностям. Основными причинами несоответствия названы: желание руководителя держать решение всех вопросов в своих руках; некорректно составленный регламент; недостаточная квалификация госслужащего; отсутствие необходимых полномочий; недостаток у госслужащего личностных качеств, необходимых для принятия решения.

В параграфе также приведена оценка функциональности механизмов принятия решений государственными гражданскими служащими. Анализ результатов не выявил механизмов, характерных только для какой-то

¹ Индекс: ПРГГС-10.

² Там же.

определенной категории должностей. В рамках каждой категории должностей применяются все виды механизмов. Однако, несмотря на это, их использование не одинаково для каждой категории. Так, государственные гражданские служащие, замещающие должности категории «руководители», используя авторитарный механизм, обладают достаточной большой свободой и сферой действия. В то же время государственные гражданские служащие, замещающие должности категории «специалисты» или «обеспечивающие специалисты», применяя авторитарный механизм, оперируют в рамках своих полномочий, которые имеют более узкую сферу действия.

Согласно оценкам экспертов, наименее функциональными оказались авторитарный и формализованный механизмы, механизмом с наибольшим коэффициентом функциональности стал элиминативный, а демократический механизм получил среднюю оценку. Это свидетельствует о придании важности субъектом принятия решения участием объекта в процессах управления: если авторитарный и формализованный механизмы не требуют или требуют малого участия населения в принятии решений, то демократический и элиминативный механизмы способствуют привлечению его к этому процессу.

Несмотря на понимание важности участия объекта в процессах управления, выявлена тенденция частого использования государственными гражданскими служащими в практике принятия решений наименее функционального, по их же оценкам, механизма. Очевидна несбалансированность в действиях государственных гражданских служащих по выбору механизмов принятия решений. Одной из причин является отсутствие систематического подхода к данному вопросу. Практика принятия решений фактически ведется от случая к случаю без обобщения результатов и выводов.

В заключении подведены итоги исследования и сформулированы выводы.

Основные положения диссертационного исследования отражены в следующих публикациях автора.

1. В изданиях, рекомендованных ВАК России:

1. Руденко Л.С. Управленческие решения как социальные действия и форма социальных отношений/ Л.С. Руденко// Социология власти. – 2010. – № 3. – С. 163 – 170 – 0,4 п.л.

2. Руденко Л.С. Управленческое решение как индикатор функциональности государственной гражданской службы/ Л.С. Руденко// Вопросы государственного и муниципального управления. – 2010. – № 2. – С. 196 – 202. – 0,5 п.л.

II. В других изданиях:

1. Руденко Л.С. Роль государственных гражданских служащих в принятии управленческих решений/ Л.С. Руденко// Управленческие отношения и процессы в современной России: материалы IX межвузовской научно-практической конференции молодых ученых и аспирантов. РАГС. 22 апреля 2009 года; под общ. ред. А.И. Турчинова. – М.: Изд-во РАГС, 2009. – С. 77–86. – 0,6 п.л.

2. Руденко Л.С. Управленческие решения на государственной гражданской службе/ Л.С. Руденко// Актуальные проблемы государственной и муниципальной службы: сборник научных трудов/ Под. ред. К.О. Магомедова. – М.: МАКС Пресс, 2009. – Выпуск 6. – С. 120 – 127. – 0,5 п.л.

3. Руденко Л.С. Виды управления и социальные процессы при принятии управленческих решений на государственной гражданской службе/ Л.С. Руденко// В мире научных открытий. – 2010. – № 3 (09). Часть 2. – С. 120 – 124. – 0,4 п.л.

4. Руденко Л.С. Функциональность механизмов принятия управленческих решений на государственной гражданской службе/ Л.С. Руденко// Современные гуманитарные исследования. – 2010. – № 2. – С. 302 – 308. – 0,6 п.л.

Общий объем публикаций составил 3 п.л.

Автореферат
диссертации на соискание ученой степени
кандидата социологических наук

Руденко Ларисы Сергеевны

Тема диссертационного исследования:

**«МЕХАНИЗМЫ ПРИНЯТИЯ УПРАВЛЕНЧЕСКИХ РЕШЕНИЙ
В ГОСУДАРСТВЕННОЙ ГРАЖДАНСКОЙ СЛУЖБЕ
(социологический анализ)»**

Научный руководитель:
НЕЧИПОРЕНКО Виктор Степанович,
доктор исторических наук, профессор

Изготовление оригинал-макета:
Руденко Лариса Сергеевна

Подписано в печать 12 ноября 2010 г. Тираж 80 экз.

Усл. п.л. 1,1

Российская академия государственной службы
при Президенте Российской Федерации

Отпечатано ОПМТ РАГС. Заказ № 426.

119606, г. Москва, пр-т Вернадского, 84