

На правах рукописи



Егураев Сергей Николаевич

**СИСТЕМА РАЗРАБОТКИ СОЦИАЛЬНЫХ УПРАВЛЕНЧЕСКИХ
РЕШЕНИЙ В ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЕ РОССИЙСКОЙ
ФЕДЕРАЦИИ**

Специальность 22.00.08 - «Социология управления»

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата социологических наук

Москва 2005

Работа выполнена на кафедре социологии Современной гуманитарной академии

Научный руководитель: кандидат исторических наук, доцент
РЯЗАНОВ Юрий Борисович

Официальные оппоненты: доктор социологических наук, профессор
КИБАКИН Михаил Викторович

кандидат социологических наук, доцент
ГРУНТОВСКИЙ Иосиф Иосифович

Ведущая организация: Академия Гражданской защиты МЧС России

Защита состоится «20» декабря 2005 г. в 12⁰⁰ часов на заседании диссертационного совета К-521.003.01. по социологическим и философским наукам в Современной гуманитарной академии по адресу: 113114, г. Москва ул. Кожевническая, д.3, Зал заседаний.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Современной гуманитарной академии.

Автореферат разослан «18» ноября 2005 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета:

 кандидат философских наук
ГОЛОБОКОВ Валерий Григорьевич

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность исследования обусловлена тем, что принятие социальных управленческих решений занимает центральное место в практике социального управления. Эффективное функционирование и оптимальное развитие российского общества во многом зависит от качества принятых и реализованных социальных управленческих решений.

Актуальность исследования теоретических и прикладных проблем принятия социальных управленческих решений в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации обусловлена также тем, что Российская Федерация является социальным демократическим государством, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека.¹ Исходя из данного положения Конституции РФ, главным приоритетом в принятии управленческих решений органами власти являются интересы общества. Однако оценка результатов деятельности Государственной Думы позволяет говорить о недостаточной социальной направленности, низком качестве и неэффективности большинства принятых социальных управленческих решений.

Наиболее эффективное разрешение актуальных вопросов современного российского общества возможно только в том случае, если социальные управленческие решения Государственной Думы научно обоснованы, компетентны, полномочны, непротиворечивы и своевременны. Практическое осуществление этих требований немислимо без серьезного и глубокого исследования системы разработки социального управленческого решения в Государственной Думе, путей и методов повышения ее эффективности. Некоторые вопросы, связанные с рассматриваемой проблемой, обстоятельно и глубоко исследованы в философской,

¹ Конституция РФ. - М.: Право, 1993. - С.5.



экономической, психологической, социально-психологической, юридической и специальной литературе. Чего нельзя сказать о социологии управления.

Степень разработанности проблемы. Работы, в которых, так или иначе, специально или в связи с другими задачами, затрагиваются социальные управленческие решения, довольно многочисленны. Среди классиков социологии управленческие решения исследовали Вебер М.,² Дракер П.,³ Мертон Р., Мескон М.Х., Альберт М., Хедоури Ф.⁴ В отечественной научной литературе этот вопрос разрабатывали Бобрышев Д.Н., Булыгин Ю.Н., Афанасьев В.Г., Медведев М.А.⁵, а также Абалкин Л.И., Бондарь Н.П., Бухтярова Л.И., Быстров В.В., Семенкин В.Я.⁶ Проблемы, касающиеся социальных управленческих решений в органах государственной власти, исследовали Атаманчук Г.В., Гаджиев К.С., Демидов А.И., Шаран П.⁷ Актуальные вопросы по теории прогнозирования и принятия управленческих решений отражены в работах Цыгичко В.Н., Саркисяна С.А.⁸ и др. Философские и политические аспекты принятия социальных управленческих решений рассматривались в диссертационных

² См. напр. Вебер М. Политика как призвание и профессия. - М.: Наука, 1990.

³ Druker P. Management Science and Manager in Management Science, vol.1 – N.Y., 1955

⁴ См.: Мескон М.Х., Альберт М., Хедоури Ф. Основы менеджмента: Пер. с англ. - М.: Союз, 1992.

⁵ См. Бобрышев Д.Н. Основные категории управления. – М.: Наука, 1987; Булыгин Ю.Н. Организация социального управления: основные понятия и категории. Словарь-справочник. М.: Союз, 1999; Афанасьев В.Г. Научное управление обществом. – М.: Политиздат 1973; Медведев М.А. Логико-методологический анализ основных понятий теории управления. – Пермь, 1986;

⁶ См. Абалкин Л.И. Новая парадигма развития России. – М.:Союз, 1999; Бондарь Н.П. Эффективное управление фирмой, современная теория и практика. – СПб.: Наука 1999.; Бухтярова Л.И. Разработка и внедрение социальных технологий в региональное управление. – М., 1996; Быстров В.В., Семенкин В.Я. Основы организации управления инновационными процессами в условиях рыночной экономики: теория и практика. - Владивосток, 1998.

⁷ Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. Курс лекций. -М.: Юридическая литература, 1997. Гаджиев К.С. Опыт введения в политологию // Полис №12 1992., Демидов А.И. Основы политологии: Учебное пособие. М.: Высшая школа., 1995., Шаран П. Сравнительная политология. М.: Наука, 1992.

⁸ Цыгичко В.Н. Руководителю о принятии решений. – 2-е изд, испр. и доп. - М.:ИНФРА-М, 1996. Теория прогнозирования и принятия решений. Под ред. Саркисяна С.А. - М.: Высшая школа, 1996.

исследованиях.⁹ Некоторых проблем социальных управленческих решений в законодательных органах касались Косопкин А.С. и Нефедова Т.И.¹⁰, Нисневич Ю.А.¹¹ Однако стоит отметить, что в большинстве случаев эта проблематика разрабатывалась, за редким исключением, в правовой литературе¹² и, как правило, с позиций узко юридических. В ряде научных публикаций затрагивались отдельные, наиболее важные проблемы социологического обеспечения законодательной деятельности. Тем не менее, серьезно эта проблема не изучалась, и значимых научных трудов по данной проблематике до сих пор нет в отечественной социологии в целом, а в социологии управления в частности. Таким образом, в рамках социологии управления проблема разработки социальных управленческих решений в Государственной Думе рассматривается впервые.

Основная гипотеза исследования заключается в том, что разработка социальных управленческих решений в Госдуме России, как система управления, в ныне существующем виде не отвечает требованиям социологии управления, не способна к выработке оптимальных решений и нуждается в реформировании.

Цели и задачи исследования. В качестве основной цели ставится исследование системы разработки социальных управленческих решений в законодательном органе Российской Федерации для практического применения полученных результатов и выводов. Поэтому для реализации поставленной цели в диссертационном исследовании решаются следующие задачи:

⁹ См. Агаев Т.О. «Управленческое решение: философско-методологический анализ». Диссертация на соискание ученой степени кандидата философских наук. - М.: МГСУ, 1994; Коновалова Т.И. Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации как субъект принятия политических решений. Диссертация на соискание ученой степени кандидата политических наук. - М.: МГСУ, 1999.

¹⁰ См. Косопкин А.С. Нефедова Т.И. Психологические особенности парламентской деятельности на примере Государственной Думы. - М.: «Эксперт». 2002.

¹¹ Государственная Дума в весенней сессии 2000 года. Под ред. Ю.А. Нисневича. - М.: Институт экономики переходного периода, 2000.

¹² См. напр. Законодательная техника. Под ред. Тихомирова Ю.А., - М.: Право, 2000; Власенко Н.А. Законодательная технология: Теория, опыт, правила. - Иркутск, 2001.

- раскрываются основные методологические подходы к сущности социального управленческого решения и процесса его разработки;
- рассматривается структура Госдумы России и ее отдельные элементы в разработке и принятии социальных управленческих решений;
- описываются управленческие операции по разработке и принятию социальных управленческих решений в Госдуме России, этапы и стадии принятия социальных управленческих решений;
- проводится анализ социального управленческого решения, принятого Госдумой России.

Объектом исследования является федеральный орган законодательной власти – Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации как социальная организация, принимающая социальные управленческие решения (законы), а **предметом** – социально-управленческая деятельность органов управления Государственной Думы РФ по разработке и принятию социальных управленческих решений.

Теоретико-методологическая основа исследования.

Методологической основой диссертационной работы являются труды классиков социологии, работы известных советских и российских социологов, принципы и подходы, разработанные учеными, специализирующимися в области социологии управления и социологии организаций, социального управления, социологии труда и производства. Исследование выполнено на основе принципов социального детерминизма, объективности, системности и комплексности.

Информационной базой послужили открытые источники информации, интернет, материалы научно-практических конференций, семинаров, а также проведенное автором социологическое исследование.

Научная новизна работы. Научная новизна исследования заключается в полученных результатах:

- Социальное управленческое решение рассмотрено в связи с практикой законодательной деятельности;
- Сформулированы сущность, содержание и структура понятия «социальное управленческое решение»;
- Изучена и определена роль социального управленческого решения в системе управления федерального органа законодательной власти;
- Исследована разработка социальных управленческих решений в Государственной Думе России как система управления, предложены практические рекомендации по ее оптимизации;
- Вскрыты причины низкой эффективности принятых социальных управленческих решений.

Исходя из содержания и научной новизны диссертационного исследования, на защиту выносятся следующие положения:

1. Социальные законодательные инициативы Государственной Думы России являются социальными управленческими решениями.

2. Политический характер взаимодействия субъектов социального управления в рассматриваемой системе препятствует выработке оптимальных социальных управленческих решений.

3. Разработка социальных управленческих решений в Государственной Думе носит недостаточно системный характер.

4. Цели принятия социальных управленческих решений определяются исходя из интересов крупного бизнеса, политических институтов, которые, в свою очередь, могут противоречить социальным потребностям всей общественной системы и препятствовать системному, научно обоснованному воздействию на управляемую подсистему.

Практическая значимость исследования. Материалы и выводы диссертации дают представление о природе и сущности социального управленческого решения. Полученные в исследовании выводы

способствуют совершенствованию методологических подходов к организации системы разработки социального управленческого решения в системе органов законодательной власти. Материалы диссертации могут быть использованы для повышения квалификации управленческих кадров высших органов законодательной власти РФ, а также при разработке концепций национальных реформ системы государственного управления.

Апробация теоретических положений и внедрение практических рекомендаций исследования имели место на Межвузовской научно-практической конференции «Социология управления в России» 12 мая 2005 года, и в публикациях автора.

II. СТРУКТУРА И СОДЕРЖАНИЕ ДИССЕРТАЦИИ

Диссертация состоит из введения, двух глав, заключения, списка литературы и приложений. **Во введении** рассматриваются объект и предмет исследования, актуальность и новизна работы, описываются цели и задачи диссертации, дается краткий обзор литературы и структуры работы.

В первой главе «Теоретико-методологические основы разработки социального управленческого решения» проводится анализ основных методологических подходов к разработке социального управленческого решения, определяется его сущность, содержание, обосновывается его важность для социального управления.

В первом параграфе «Понятие социального управленческого решения в социологии управления» раскрывается понятие этой категории, формулируются основные методологические подходы к разработке социального управленческого решения.

В социологии управления существуют различные подходы к пониманию сущности социального управленческого решения. Анализ современной литературы позволил выделить несколько наиболее существенных из них.

Первый подход можно назвать «кибернетическим», поскольку социальное управленческое решение трактуется как сигналы, команды управления. Такое понимание решения нередко встречается в экономической литературе и, по всей видимости, определяется некоторым влиянием кибернетики. Приведенное определение наглядно характеризуют взгляды и позицию данной группы авторов и соответствуют в какой-то степени так называемой «нормативной теории» в американской теории управления. В рамках этой теории под термином «теория принятия решения» в узком смысле слова понимается статистическая теория решений, представляющая собой систему методов и средств выбора оптимального решения в условиях неопределенности и целого ряда возможных альтернатив. В широком смысле слова данная теория включает линейное и динамическое программирование, теорию игр и другие разделы прикладной математики, а также примыкающие сюда многие аспекты методологии прикладного системного анализа, моделирования, экспертных оценок и т.п.

Второй подход - нормативный - ориентируется на разработку организационных, информационных, методических основ принятия решения. Целями данного направления служат, во-первых, разработка «правил движения» в управленческой работе; во-вторых, разработка основных этапов объективного аналитического обоснования управленческих решений; в-третьих, обеспечение принятия оптимального управленческого решения. Другими словами, нормативное направление исследует «фон», «рабочее поле», условия, в которых принимаются управленческие решения¹³.

Характерная особенность нормативного подхода к управленческим решениям заключается в том, что из возможных альтернатив решения выбирается наилучшая, исходя из заранее обозначенных критериев выбора.

¹³ См.: Иноземцев В.К., Синева Н.Ф. Технология разработки управленческого решения: Учеб. пособ. - Саратов, 1999.

Однако, при всем этом нормативный подход полезен только там, где реально окупаются дополнительные затраты по анализу социальных управленческих решений, где доминируют технологические, а не управленческие факторы.

Третий подход – дескриптивный - представляет собой эмпирическое исследование и описание поведения субъекта управления в процессе принятия решений. Целями этого направления являются: во-первых, выявление закономерностей формирования решения в процессе взаимодействия исходных параметров решаемой проблемы и характеристик субъекта (индивидуального и коллективного), принимающего решения. Во-вторых, исследование поведения субъекта и объекта управления в условиях реального принятия решения. В-третьих, выявление скрытых характеристик действительных движущих сил субъекта и объекта управления. Дескриптивное направление исследует элементы системы, а также всю систему управления в целом в процессе подготовки и принятия социального управленческого решения.

Анализ литературы показывает, что у современных ученых нет единого подхода к сущности социального управленческого решения. Тем не менее, есть основания полагать, что существующие научные источники позволяют дать этому понятию социологическое определение. По мнению автора, **социальное управленческое решение** – это социальный акт, который выражает волеизъявление, намерения и интересы людей, порождаемые общественными потребностями развития жизни общества, и который принимается субъектом управления с целью осуществления соответствия субъективной деятельности людей требованиям объективных законов общественного развития.

Во втором параграфе «Процесс принятия социального управленческого решения» анализируются научные подходы к организации процесса принятия социального управленческого решения.

Разработка социального управленческого решения и практическая его реализация являются необходимым условием обеспечения постоянного функционирования и развития социальных систем, общества в целом. Отсюда исследование проблемы решений в социологии управления означает ее изучение, прежде всего не с индивидуально-психологической точки зрения, а как функции управленческого процесса (цикла).

Исследование показывает, что характерной чертой процесса принятия социального управленческого решения является выбор субъектом управления определенного образа действия. Выбор является существенной характеристикой любого решения, но социальное управленческое решение отличается от других своей высокой организованностью и социально-созидательной ролью. В процессе принятия социального управленческого решения субъект управления выбирает из всех возможных вариантов именно тот, который обеспечит достижение наиболее рационального функционирования и развития управляемой подсистемы.

Основная задача в процессе принятия социального управленческого решения состоит в нахождении максимальной или минимальной значимости целевой функции. Для достижения последней необходим анализ всей информации, связанной с выработкой решения; прогнозирование всех вытекающих экономических либо социальных последствий при его исполнении; организация процесса реализации. Это предполагает определенный набор специфических методов и приемов, носящих зачастую логико-формальный оттенок.

Для руководителей всех степеней в практике социального управления особое значение имеет технология выработки и принятия управленческого решения. Она представляет собой целенаправленный, взаимоувязанный, упорядоченный набор методов и приемов деятельности

субъекта социального управления по выбору управленческих альтернатив. Основные процедуры этой технологии представлены на рис.1¹⁴.

Рис. 1.

Основные процедуры выработки и принятия решения.

1	Диагностика управленческой проблемы или объекта управления.
2	Формулировка ограничений и выбор критериев для принятия решения.
3	Выявление управленческих альтернатив.
4	Оценка альтернатив.
5	Окончательный выбор альтернатив и формирование решения.

Процесс принятия социального управленческого решения включает в себя следующие операции: анализ конкретной ситуации; выявление и формулировку проблем; систематизацию проблем по их характеру и срочности; определение и формулировку фактов; выбор альтернатив; оценку вариантов решения и выбор оптимального; разработку плана осуществления решения таким образом, чтобы улучшить само решение; соотнесение результатов осуществления решения с теоретически найденным решением, накопление опыта.

Процесс принятия социальных управленческих решений, осуществляющийся в механизме социального управления, обусловлен множеством различных причин и оснований, распространяющихся на системы любого организационного уровня, любой социальной иерархии и, регулирующих отношения и взаимосвязи всех сфер общественной жизни.

Во второй главе «Анализ системы разработки социальных управленческих решений в Государственной Думе РФ и пути ее оптимизации» исследуется деятельность управленческих субъектов

¹⁴ См.: Мескон М.Х., Альберт М., Хедоури Ф. Основы менеджмента: Пер. с англ. - М., 1992.

Государственной Думы по разработке и принятию социального управленческого решения.

В первом параграфе «Общая характеристика системы разработки социальных управленческих решений в Государственной Думе РФ» дается описание системы с точки зрения социологии управления, исследуется структура данной социальной организации и характеризуется участие ее отдельных элементов в разработке и принятии решений.

Применительно к социальному управлению, разработка социальных управленческих решений в Государственной Думе представляет собой **систему управления** и порядок осуществления управленческих воздействий, характер взаимодействия управляющей и управляемой подсистем. Она включает следующие основные элементы: субъект управления, объект управления, концепцию управления, подсистемы методов сбора, обработки и анализа управленческой информации, методов управленческого воздействия, а также устойчивые связи и взаимодействия.

Система разработки социальных управленческих решений в Государственной Думе включает следующие основные элементы: субъект управления, объект управления (сфера общественных отношений), концепцию управления, подсистемы методов сбора, обработки и анализа управленческой информации, методов управленческого воздействия, а также устойчивые связи и взаимодействия. Концепция управления – это система взглядов и мнений, принципов и правил (гласных и негласных), которыми руководствуется субъект управления при осуществлении управляющего воздействия.

Государственная Дума, как система управления, функционирует в результате сознательной и, в конечном счете, целенаправленной деятельности людей, облеченной в политико-правовую форму. Каждый элемент системы – это относительно самостоятельный вид деятельности, своеобразный этап выявления, преобразования, опредмечивания, утверждения властной воли государственно-организованного народа.

В научной литературе существует множество точек зрения на то, кто является главным субъектом управления в системе разработки социальных управленческих решений в Государственной Думе. Так, основными субъектами, принимающими социальные управленческие решения, некоторые авторы¹⁵ считают депутатов Госдумы, главная роль которых в законодательном процессе определяется конституционным правом законодательной инициативы.

По мнению автора, основными субъектами социального управления в Государственной Думе, являются депутатские объединения (фракции и группы), разрабатывающие и принимающие законы, а также **Аппарат Государственной Думы**, основное структурное подразделение палаты, к задачам которого относится обеспечение социально-управленческого процесса.

Проведенный анализ уровня межфракционного взаимодействия при голосовании по наиболее важным вопросам свидетельствует о политическом характере принятия социальных управленческих решений депутатскими объединениями. Анализ показал, что наибольшим уровнем, выше 90%, и стабильностью характеризуются взаимоотношения традиционных партнеров – фракций «левой» ориентации. По мнению автора, это подтверждает то, что принятие социальных управленческих решений зависит от программных установок депутатских объединений.

Как показывает анализ, мотивы принятия тех или иных социальных управленческих решений во фракциях и депутатских группах различны. Это изначально определено принципом образования депутатских объединений. Весьма характерным показателем является в данном случае уровень внутригрупповой солидарности депутатских объединений (в процентах). Уровень внутригрупповой солидарности депутатских объединений рассчитывается на основе результатов голосований по наиболее важным

¹⁵ Торхов Д.О. Деятельность групп интересов и лоббизм в парламенте. Кандидатская диссертация. – М.: МГСУ, 2001. – С.59.

вопросам, рассматриваемым в Государственной Думе. Как показало исследование, внутрigrупповая солидарность фракций выше, чем у депутатских групп. По мнению автора, это подтверждает, что принятие социальных управленческих решений в Государственной Думе зависит от политической конъюнктуры и от ориентиров партий и движений, представленных в палате фракциями. Решающим моментом здесь является партийная дисциплина, преподносящаяся как «коллективное решение».

Анализ результатов социально-управленческой деятельности депутатских объединений как субъектов управления выявил характерную тенденцию в области партийно-идеологического позиционирования фракций и депутатских групп в нижней палате российского парламента. Так, результаты голосований свидетельствуют о том, что устоявшееся деление фракций и депутатских групп Государственной Думы третьего созыва на «центристов», «правых» и «левых» не всегда в равной мере отражается в позиции депутатских объединений по конкретным вопросам. Ярким примером в данном случае может служить ситуация вокруг принятия таких социальных управленческих решений как пакет законов пенсионной реформы. В частности, по закону «Об обязательных профессиональных пенсионных системах Российской Федерации» отрицательную позицию высказывали левые фракции (КПРФ и Агрпромышленная депутатская группа: против – 85 и 36 голосов соответственно), а также «Яблоко» (17 голосов), при неучастии в голосовании более половины членов фракции СПС. Фактически, «Яблоко» и в той или иной мере СПС, которые традиционно считаются правыми фракциями, солидаризировались с левыми. Соответственно центристские фракции выступили сугубо с правых позиций.

Мировоззренческая позиция или идеологические ценности соответствующей фракционной группы не всегда являются доминирующей мотивацией в процессе принятия социальных управленческих решений депутатскими объединениями как субъектами управления. Исследование позволяет охарактеризовать социально-управленческую деятельность

субъектов управления в Государственной Думе как «борьбу за голоса электората», «популизм», которые доминируют над логикой принятия грамотного социального управленческого решения и защитой социальных интересов общества.

Думская практика свидетельствует, что около 60% всех законопроектов разрабатывается специалистами аппарата. Поэтому Аппарат Государственной Думы, по мнению автора, выступает отдельным субъектом социального управления.

Влияние Аппарата на принятие решений в законодательных органах федерального уровня отмечали многие исследователи. Наиболее ярко это проявлялось в верхней палате парламента – Совете Федерации. Сессионная работа губернаторов в Совете Федерации, объективно предусматривала большую роль аппарата в подготовке рассмотрения законопроектов на комитетах, выработке проектов решений палаты и т.д. Практически решения, принимаемые верхней палатой, были решениями аппарата Совета Федерации

По мнению автора, такое же положение дел является характерным и для Государственной Думы. Действительно, периодическая загруженность не позволяет депутатам вникать во все тонкости принимаемых решений, это за них делают специалисты Аппарата, разрабатывая варианты к голосованию палаты. Таким образом, Аппарат не просто формирует или подготавливает, а напрямую участвует в разработке социальных управленческих решений Государственной Думы.

Исследование показало, что чиновничий аппарат имеет свой корпоративный интерес и, будучи включенным в управленческие структуры, в том числе и в законодательную деятельность органов власти, влияет на принятие законопроектов, реализуя свои собственные лоббистские цели, связанные, например, с обеспечением государственных служащих социальными и пенсионными льготами, количественными характеристиками штатного расписания ведомств, его финансированием и т.д.

Деятельность Аппарата недостаточно увязана с центральной задачей деятельности депутатского корпуса – принятием законов. Действительно, исследование показало наличие проблем организационного, кадрового, нормативного и даже межличностного характера.

В ходе исследования автором установлено, что Аппарат Государственной Думы неэффективно использует собственный кадровый потенциал. Экспертная оценка работы комитетов показывает, что в их работе имеет место постоянная (17%) или эпизодическая (43%) загрузка депутатскими поручениями, связанными с выполнением личных депутатских обязанностей, а также эпизодическая загрузка (40%) депутатов поручениями, вообще не относящихся к должностным полномочиям самих депутатов. Как результат – усложняется осуществление законодательных процедур, неоправданно замедляется прохождение законопроектов и, естественно, повышается цена готовой продукции.

Исследование позволило заключить, что системным признаком парламентской деятельности выступает лоббизм, который выражается в совокупности средств и методов воздействия на органы государственной власти, применяемых различными группами давления с целью добиться от этих органов благоприятных для себя решений. Таким образом, цели принятия социальных управленческих решений определяются исходя из интересов крупного бизнеса, политических институтов, которые, в свою очередь, могут противоречить социальным потребностям всей общественной системы и препятствовать системному, научно обоснованному воздействию на управляемую подсистему.

Во втором параграфе «Процесс разработки социальных управленческих решений в Государственной Думе РФ» рассматривается последовательность управленческих операций по разработке социальных управленческих решений, этапы и стадии принятия социальных управленческих решений.

Как показывает исследование, представленные в литературе определения процесса принятия социального управленческого решения в Государственной Думе России, содержат смысловую нагрузку, приемлемую скорее для юридической науки и не в полной мере отражают его социально значимых особенностей. По мнению автора, для целей настоящего исследования необходимо раскрыть социологическую сущность данного процесса. Анализ существующих подходов к пониманию сущности рассматриваемого процесса позволяет дать этому явлению социологическое определение. Так, данный процесс представляет собой **совокупность действий институциональных субъектов социального управления, обладающих правом законодательной инициативы по разработке решений, регулирующих социальные отношения.**

С точки зрения социологии управления, процесс разработки социального управленческого решения в Государственной Думе представляет собой последовательно развертываемые этапы управленческого цикла: подготовка проекта нормативно-правового акта, его рассмотрение, и принятие. Каждый из этапов в свою очередь делится на стадии. **Первый этап** включает в себя:

1. Принятие решения соответствующим субъектом управления о подготовке проекта нормативно-правового акта. Проект закона представляет собой проект решения Государственной Думы.

2. В ходе работы над проектом создаются рабочие группы, анализируется законодательство на предмет согласования с ним содержания проекта. Изучается аналогичное иностранное законодательство. Эта стадия завершается доработкой текста проекта и принятием решения о внесении его на рассмотрение палаты.

Второй этап – официальный, поскольку процедура рассмотрения проекта нормативного правового акта строго регламентирована законодательством и регламентом законодательного органа. С точки зрения социологии он сводится главным образом к обсуждению проекта в

законодательном органе. Обычно оно проходит в трех чтениях. По результатам обсуждения проект может быть принят или отклонен. Здесь действия субъекта управления могут сводиться, главным образом к участию в обсуждении законопроекта.

Третий этап – принятие окончательного решения по проекту. Для федеральных законов Конституцией РФ предусмотрена так называемая внепарламентская стадия законодательного процесса, когда принятый нормативный правовой акт направляется главе государства для подписания и обнародования.

Исследование показывает, что на практике большинство сложнейших и ответственных решений принимается не по классической кибернетической схеме, а является результатом организационного диалога, куда входят многочисленные переговоры, выяснение позиции тех и других, и уточнение взаимных обязательств, приводящих, как правило, к определенному соглашению, в рамках которого тот или иной субъект управления ищет приемлемые альтернативы, а также происходит корректировка и дополнение возможных вариантов решения социальной проблемы.¹⁶

Однако, анализ нынешнего состава Госдумы и наблюдение законодательной деятельности, позволяет утверждать, что в процесс принятия решений подобный диалог между различными депутатскими объединениями, как субъектами социального управления, практически отсутствует. Парламентским большинством в Госдуме обладает фракция «Единая Россия», которая не участвует в конструктивных управленческих дискуссиях с другими фракциями. По мнению автора, в целях повышения качества принимаемого закона, необходимо коллективное участие всех групп интересов в парламенте.

По мнению автора, использование в законодательном процессе различных групп интересов расширит диапазон участия в управлении,

¹⁶ Агаев Т.О. «Управленческое решение: философско-методологический анализ». Диссертация на соискание ученой степени кандидата философских наук. М.: МГСУ, 1994. -С. 70.

повысит заинтересованность субъектов управления в принятии решений. Благодаря обмену информацией, сложению знаний может повыситься качество социальных управленческих решений.

Исследование позволило заключить, что в рассматриваемом процессе принятия Государственной Думой законопроектов имеет место лишь «субоптимизация» отдельных проблем, где обеспечивается лишь некоторый приемлемый уровень достижения многих прямо несопоставимых целей, а стремление к решениям «оптимальным» скорее исключение, чем правило. Так, депутаты, принимая закон, руководствуются сложившейся политической конъюнктурой. Часто политические интересы той или иной фракции становятся барьером для принятия определенного закона. Исходя из этого, принимается «рамочный» закон, в основе которого содержится лишь концепция управления, а не научно обоснованный метод. Впоследствии такой закон дополняется посредством принятия других законов, предусматривающих внесение изменений и дополнений в некоторые нормативно-правовые акты.

По мнению автора, подобная тактика эффективна лишь политически. Однако, решению социальных проблем реализация «рамочных» законов на практике не способствует. Кроме того, социальные последствия от реализации таких законов могут оказаться негативными.

Анализ результатов деятельности Государственной Думы России позволяет говорить о недостаточной социальной направленности социальных управленческих решений и недостаточной их эффективности. Изучение существующих подходов к оценке качества законов позволило заключить, что в их основе лежат не социологические, а юридические принципы.¹⁷ С точки зрения социологии управления, качество закона определяется на основе разработанной системы критериев, показателей и индикаторов, которая позволяет оценивать его относительно субъекта управления

¹⁷ Поленина С.В. Законотворчество в Российской Федерации. М.: Право, 1996. – С.77.

(рациональность), объекта управления (эффективность, результативность), и всех элементов системы управления (оптимальность).

По мнению автора, закон, как разновидность социального управленческого решения, необходимо оценивать относительно объекта управления, поскольку в этом случае раскрывается его социально значимая сущность. Так, критерий эффективности закона в самом общем виде представляет собой функцию, аргументом которой является один или несколько показателей, связанных с достижением цели социального управления (целевая функция). Распространено мнение, что под критерием эффективности понимается степень достижения целей, отнесенная к затратам на их достижение.

С точки зрения социологии управления, эффективным можно считать только тот закон, реализация которого на практике способствует эффективному функционированию и оптимальному развитию системы общественных отношений. По мнению автора, в законе должна отражаться его **социально значимая сущность**, которая определяет содержание управленческих решений в любом обществе и выражает социальные интересы и цели тех или иных классов, слоев общества. Более того, в процессе принятия закона главными приоритетами должны стать социальная ориентированность и социальная ответственность управленческого решения.

Анализ литературы показывает, что на качественное состояние социальных управленческих решений могут влиять используемые методы социального управления.¹⁸ Однако, как показывает практика, методы социального управления, в процессе принятия социальных управленческих решений используются недостаточно активно. Исследования показывают, что Государственная Дума использует лишь 50% всей совокупности методов социального управления. В ходе исследования установлено, что в процессе принятия законов применяются такие методы социального управления как:

¹⁸ Фролов С.С. Основы социологии: Учебное пособие. М.: Юрист, 1997. - С.121.

анализ, проектирование решения (100%), планирование деятельности, экспертные методы, моделирование, программирование.

При этом иные методы не получили широкого распространения (используются только факультативно, как элементы вышеуказанных или не используются вообще). К ним относятся: диагноз, экстраполяции, прогнозные сценарии и графы, вживание в роль (0%), аналогия, ассоциации, методы синектики.

По мнению автора, в процессе принятия социальных управленческих решений в Государственной Думе применение методов социального управления законодательно не закреплено. Так, выполнение аналитических процедур и содержание представляемых документов определяются их исполнителями. Процесс аналитического сопровождения законопроектов рассматривается в Регламенте Федерального Собрания¹⁹ в самых общих чертах. Вышеперечисленные обстоятельства позволяют заключить, что принятие социальных управленческих решений в Государственной Думе с точки зрения социологии управления процесс недостаточно системный

В третьем параграфе «Анализ социального управленческого решения Государственной Думы» проводится социологический анализ закона «Об образовании».

С принятием закона «Об образовании» в государственных и муниципальных школах получила юридическое закрепление и начала широко распространяться плата за дополнительные образовательные услуги. К числу причин распространения практики платного образования авторы закона отнесли скудное финансирование из госбюджета, вызванное переходным состоянием российской экономики, и потребность детей и их родителей в более широком образовании.

¹⁹ Постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 22 января 1998 г. N 2134-П ГД "О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации".

Реализация закона на практике, предусматривающего значительное и бесконтрольное распространение платного обучения, усилило социальное расслоение, способствовало возникновению социальной напряженности: для большей части детей качественные образовательные услуги стали менее доступными или вовсе недоступными. Почти 70% россиян считают, что сегодня образование не является общедоступным. Подавляющее большинство также считает, что реализация закона, как основного элемента реформы образования, в существующем виде не поможет преодолеть социальное расслоение в обществе, мешающее доступности образования.

Вследствие реализации закона, под предлогом перехода к рыночной экономике и дефицита госбюджета, чрезмерно сократилось финансирование образования, сужаются рамки бесплатного доступного образования. Бесконтрольно расширяются без учета возможностей большей части семей платные образовательные услуги.

Таким образом, один только рыночный механизм, заложенный в основу данного управленческого решения, как показала практика, не смог оптимально решить проблему удовлетворения потребностей общества в образовании. Образование, как социальный институт, явление весьма специфичное. Исходя из его специфики автор предполагает, что рыночное регулирование должно сочетаться с государственным. Это определяется особенностями образования как важнейшей части социальной сферы и производимых в ней интеллектуальных продуктов, предназначенных для удовлетворения многообразных социальных потребностей общества. Поэтому, если в материальном производстве рыночный механизм может находиться на первых ролях и превалировать, то в отрасли образования он должен выполнять вспомогательную роль, как бы подстраховывая и компенсируя недостатки государственной системы образования.

Законом «Об образовании» фактически закрепились децентрализация управления образованием и усилилась самостоятельность образовательных учреждений. Однако, устанавливая новое распределение полномочий и

ответственности между органами управления образованием различных уровней, закон «Об образовании» не смог ответить на вопрос: «Как осуществлять управление в новых условиях?» Согласно общей теории управления, в нестабильных условиях с труднопредсказуемыми изменениями эффективными могут быть только гибкие структуры управления. Но структуры управления, действующие сегодня на всех уровнях системы образования, построены по линейно-функциональному принципу, а, значит, по своему типу являются жесткими и могут хорошо работать только в стабильных условиях.

На примере анализа закона «Об образовании» автором установлено, что разработка социальных управленческих решений в Государственной Думе, как система управления, не отвечает требованиям социологии управления и нуждается в реформировании.

В заключении формулируются общие теоретические выводы и практические предложения по оптимизации системы разработки социальных управленческих решений в организации.

По теме диссертации опубликованы:

1. Социальное управленческое решение // Научные труды института послевузовского профессионального образования СГА. Выпуск №15, 2005. – 0,5 п.л.
2. Социальные управленческие решения в органах законодательной власти РФ // Научно-практическая конференция «Социология управления в России». Московский педагогический государственный университет. МПГУ, 2005 - 0,5 п.л.

Отпечатано в ООО «Компания Спутник+»

ПД № 1-00007 от 25.09.2000 г.

Подписано в печать 26.10.05

Тираж 100 экз. Усл. п.л. 1,5

Печать авторефератов (095) 730-47-74, 778-45-60



23834

РНБ Русский фонд

2006-4

25787