

УДК 331

Коробкина С.А., Лещенко Е. М.

**АНАЛИЗ СТИЛЯ И МЕТОДОВ ПРИНЯТИЯ РЕШЕНИЙ
(НА ПРИМЕРЕ УПРАВЫ СОВЕТСКОГО РАЙОНА Г. ВОРОНЕЖ)***Российская академия народного хозяйства и государственной службы
при Президенте РФ*

Аннотация: В статье рассматриваются особенности разработки и принятия управленческих решений в органах государственной власти и местного самоуправления. Анализируются факторы, которые приводят к возникновению ряда проблем. Систематизируются особенности, связанные с принятием конкретных решений на муниципальном уровне на примере Управы Советского района городского округа город Воронеж.

Ключевые слова: управленческие решения, государственное и муниципальное управление, социальная ответственность.

UDC 331

Korobkina S.A., Leschenko E.M.

**ANALYSIS OF STYLE AND DECISION-MAKING METHODS
(ON THE EXAMPLE OF THE MANAGEMENT OF THE SOVIET
DISTRICT OF VORONEZH)***The Russian Presidential Academy of National Economy and Public
Administration*

Abstract: The article discusses the features of the development and adoption of management decisions in government and local government. The factors that lead to a number of problems are analyzed. Systematic features associated with the use of specific solutions at the municipal level on the example managed by the Soviet district of the city district of Voronezh.

Key words: management decisions, state and municipal management, social reaction.

Эффективность работы муниципального и государственного управления в основном зависит от таких факторов, как разработка, принятие и реализация

управленческих решений. Данные решения обладают определенными чертами.

Во-первых, народ подкрепляет решения органов государственной власти и местного самоуправления своей волей, например, наделением полномочиями своих представителей в законодательных органах, которые, в свою очередь, устанавливают стратегические цели деятельности органов исполнительной власти. Они открываются в виде законов, других нормативных правовых актов (если принимаются законодательными органами) и административных решений.

Во-вторых, решения правоприменяемы, т. е. их разработка, принятие и реализация организуются в соответствии с требованиями нормативных правовых актов.

В-третьих, принудительность характера решений, поскольку подобные решения являются обязательными и обеспечиваются полномочиями органов государственного управления, ресурсами государства и полномочиями органов государственного управления или должностных лиц.

В-четвертых, обезличенность решений: в их реализации принимает участие большое число специалистов разного профиля, в связи с этим авторство этих решений не связано с конкретными именами, они принимаются от имени государственного органа.

В-пятых, отсутствие альтернатив для решений органов государственной власти и местного самоуправления. Подобные решения представлены в единственном варианте исполнения и не предусматривают отступления.

В-шестых, направленность во внешнюю среду, которая оказывает затруднительное воздействие на измерение и точную оценку их экономической и социальной эффективности.

Также важно отметить прогнозирование будущих событий и условий их реализации, так как управленческие решения государственных органов должны

планироваться на более длительную перспективу. Еще одной характерной особенностью государственных управленческих решений, является то, что они обязаны принимать во внимание большое количество обстоятельств, в число которых входят межотраслевые, международные и т. д., а также политические взгляды, потому что необходимо принимать во внимание интересы разных участников процесса принятия решений, вероятные преимущества и возможные убытки различных слоев населения и участников реализации решений.

Создание плана мероприятий по реализации данных решений должно учитывать:

- 1) большой объем планируемой деятельности;
- 2) повышенной социальной ответственности за нее;
- 3) применение приоритетно бюджетных средств;
- 4) первоочередную оценку в определяемых целях социальной эффективности, которая отражается в общественном мнении, выявляемом в ходе выборов, референдумов, митингов и т. п., социологических опросов населения, в средствах массовой информации, в личных обращениях граждан в органы власти и управления.

Но на практике вышеназванные условия разработки и принятия управленческих решений в органах государственной власти и местного самоуправления приводят к возникновению определенных проблем.

В первую очередь, это проблемы перехода политических решений в административные решения.

Вся суть политических решений создается с учетом политических интересов конкретных групп общества, а также социальных и культурных ценностей населения. Определить грань между политическим решением и административным достаточно сложно: принятие решений административными

методами проникают в политико-правовую область всего гражданского общества. Из выше указанного можно сделать вывод о том, что содержание политических решений отображается в административных решениях.

Политические решения по общественным проблемам принимаются политическим руководством, т. е. высшими органами государственной власти. Затем они формируются на уровне министерства или ведомства. На этой стадии еще сохраняется политический характер решения, вплоть до формулировок, но уже появляется и административная сторона решения, связанная с требованиями и механизмами определенной отрасли или сферы деятельности.

Последующий этап связан с принятием определенных решений на местном, региональном и муниципальном уровне. Эти решения приобретают четко выделенный административный характер. Административное решение должно быть освобождено от политических пристрастий, а принимающий его чиновник политически нейтрален. Административное решение на местном уровне – это предельная его конкретизация в соответствии со всеми социальными показателями (занятость населения, размер зарплаты, условия труда в данном районе, уровень его жизни, области, городе).

Политика отдалена от непосредственной административной практики. Данное свойство отображается в более обобщенном характере политических решений по сравнению с административными. Политические решения строятся с учетом реальных политических и социально-экономических задач. Единообразно они оказывают влияние на форму, характер, методы и механизм принятия административных решений.

Административные решения хоть и являются вторичными производными от политических в том смысле, что они нацелены на создание условий, которые необходимы для подготовки, принятия и реализации решений политического руководства, любое политическое решение, попадая в административный

аппарат как обобщенный императив, изменяется, а иногда искажается. Так как административно-управленческий аппарат обладает своими собственными предпочтениями, ценностями и традициями, навыками принятия решений.

Обнаруживается функциональное противоречие между политическим решением и механизмом его административного проявления. Следовательно, возникает нужда поиска организационных и функциональных основ работы звеньев административного аппарата, которые могут сделать его восприимчивым к политическим импульсам со стороны основных политических сил и изменять политические решения в комплекс административных мер.

Для решений административного уровня присуще то, что они имеют, прежде всего, обезличенный характер. В их подготовке и выполнении принимают участие множество специалистов различного профиля, и поэтому их авторство не связывают с именем определенного государственного служащего. Несмотря на то, что эти решения разрабатываются определенными людьми.

Процесс и механизм взаимосвязи политических и административных решений зависят от принадлежности чиновников к одному из двух бюрократических типов: административному и политически ориентированному.

Первый тип – это традиционный бюрократ, сформировавшийся в европейской управленческой культуре. Он в существенной степени устремляется к конкретному выполнению своих обязанностей, исходя из законов, правил, а также из объективных требований объекта управления. Для него обусловлена политическая нейтральность в отношении как партии, стоящей у власти, так и оппозиции. Данная нейтральность поддерживается набором гарантий, в число которых входит – определение статуса, конкурсный

отбор, обеспечение льгот.

Второй тип – проявляет действующий интерес к политической жизни. В своей деятельности он вольно или невольно норовит к реализации политических программ и проектов, которым он симпатизирует или является их сторонником.

Проблему излишнего вмешательства политических интересов в административную деятельность необходимо решить путем обеспечения политической нейтральности чиновничества¹. К слову, это положение декларируется еще в Указе Президента Российской Федерации от 12 августа 2002 г. № 885 «Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих».

Проблемы перехода политических решений в административные особенно ясно проявляются в социальной сфере. Механизм поддержки и обеспечения социальной политики связан с плодотворной реализацией в практике административного управления социальных моделей, которые отражены в политических программах. Поэтому, социальная программа партии «Единая Россия», доминирующей в Государственной думе Федерального собрания РФ, и Правительства РФ должна переходить в социальную стратегию на местном административном уровне.

Проблема соотношения социальных моделей и социальной политики заключается в том, что уже разработанные социальные модели становятся достоянием политиков, затем и администраторов, невзыскательно воспринимающих эти разработки и стремящихся реализовать их в буквальном смысле. Данная картина представляется очень драматичной, если социальные модели не критически воспринимаются большинством населения.

¹Указ Президента Российской Федерации от 12 августа 2002 г. № 885 «Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих».

Например, программа о материнском капитале: политики обязали администраторов осуществлять меру, нацеленную на стимулирование рождаемости за счет денежного поощрения, хотя по сути ее сложно рассматривать как прогрессирующий способ решения демографической проблемы, несмотря на ее положительную оценку со стороны населения.

В вышеперечисленных ситуациях административно-управленческие структуры становятся заложниками настроений общества и вынуждены осуществлять незамедлительную, а потому и бесперспективную социальную политику. Для преодоления этой проблемы необходима информационно-просветительская и экспертно-консультационная деятельность. Следующим условием успешной разработки и осуществления политических и административных решений в социальной сфере является участие населения в формировании среды своего обитания, так как это является гарантом, что принятые социальные программы, поддержанные населением, найдут продолжение и развитие.

Кроме того сохраняются проблемы весомой временной протяженности между принятием политических решений и вытекающих из них административных решений и недостаточного по полноте обеспечения политических решений административными.

Вышеперечисленные проблемы решаются путем повышения научной обоснованности и эффективности функций планирования и прогнозирования в управленческой деятельности, а также через использование инструментов системного анализа.

Существует потребность в сборе и анализе необходимой информации, применение количественных и качественных методов прогнозирования, основанных на экстраполяции статистических показателей, построении сценариев, компетентной экспертной оценке динамики развития различных

секторов экономики и социальной сферы. Также немаловажно обозначить круг первоочередных задач и последовательность их решения, которому способствует наличие хорошо поставленной службы мониторинга, оперативно информирующей органы государственного управления о возникновении элементов социальной напряженности.

Далее определим особенности принятия управленческих решений на примере Управы Советского района городского округа город Воронеж.

В своей деятельности Администрация района руководствуется Конституцией Российской Федерации, Федеральными законами и иными нормативно-правовыми актами Российской Федерации, Воронежской области, министерств и ведомств, Уставом городского округа город Воронеж, правовыми актами органов местного самоуправления, Регламентом администрации городского округа город Воронеж и Положением «Об управе Советского района городского округа город Воронеж».

Ведущими задачами Управы района являются решение вопросов жизнеобеспечения населения и социально-экономического развития территории района, введение в действие исполнительно-распорядительных функций в пределах своей компетенции, организация взаимодействия с органами территориального общественного самоуправления, общественными объединениями².

Управой района предводительствует руководитель Управы района, назначаемый на должность в соответствии с Уставом городского округа город Воронеж.

Руководитель Управы района действует без доверенности от имени Управы района, руководит деятельностью Управы района на принципах

² Постановление администрации городского округа город Воронеж от 22.04.2011 № 349 «Об утверждении положения “Об управе Советского района городского округа город Воронеж”»

единоначалия, представляет интересы Управы района в государственных органах, предприятиях, организациях, учреждениях. В пределах своей компетенции дает указания руководителям курируемых муниципальных предприятий и учреждений, также может издавать распоряжения и приказы, обязательные для исполнения работниками Управы района и подведомственных муниципальных организаций.

Управа района в соответствии с возложенными на неё задачами осуществляет следующие основные функции:

1. В сфере обеспечения правопорядка;
2. В области социально-экономического развития;
3. В области жилищной политики и жилищно-коммунального хозяйства;
4. В области градостроительства и землепользования;
5. В сфере социальной политики;
6. В области транспорта, связи и безопасности движения;
7. Иные функции Управы района.³

За последние несколько лет руководством управы Советского района городского округа город Воронеж было принято достаточно много важных решений в области жизнеобеспечения населения и социально-экономического развития территории района.

Таким образом, распоряжение управы Советского района городского округа город Воронеж от 13.01.2016 № 3-р «О коллегии при руководителе управы Советского района городского округа город Воронеж» выделяет состав коллегии при руководителе управы и утверждает положение о коллегии при руководителе управы.

³Постановление администрации городского округа город Воронеж от 22.04.2011 № 349 «Об утверждении положения “Об управе Советского района городского округа город Воронеж”»

На основании данного положения коллегия при руководителе управы Советского района городского округа город Воронеж действует в качестве совещательного органа для всесторонней проработки наиболее важных вопросов социально-экономического развития Советского района⁴. Коллегия на заседаниях принимает решения, имеющие рекомендательный характер и представляют собой один из этапов процесса подготовки проектов, распорядительных документов управы района.

Коллегия в своей деятельности руководствуется Конституцией Российской Федерации, федеральным законодательством и законодательством Воронежской области, Уставом городского округа город Воронеж, правовыми актами органов местного самоуправления городского округа город Воронеж, распорядительными документами управы района.

Основной задачей коллегии является разработка рекомендаций по решению вопросов, которые имеют принципиальное значение для принятия решений управой района по социально-экономическому развитию района.

На коллегии рассматриваются:

- проекты планов и программ социально-экономического развития района;
- наиболее значимые вопросы, касающиеся социально-экономического развития района.

Соответственно, коллегия является совещательным органом, а также выступает одним из этапов подготовки проектов распорядительных документов. Действия комиссии оказывают влияние на практику принятия решений управой района.

⁴ Распоряжение управы Советского района городского округа город Воронеж от 13.01.2016 № 3-р «О коллегии при руководителе управы Советского района городского округа город Воронеж».

Выделим еще один значимый фактор при принятии решений руководством управы – работа с обращениями граждан.

Работа с обращениями граждан в управе Советского района осуществляется в соответствии с:

- Федеральным законом от 02.05.2006 № 59-ФЗ "О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации";

- Инструкцией по делопроизводству в администрации городского округа город Воронеж, утвержденной постановлением администрации городского округа город Воронеж от 13.01.2017 № 12;

- распоряжением управы Советского района городского округа город Воронеж от 01.12.2016 № 1003-р «Об утверждении Положения о порядке рассмотрения обращений граждан и организации личного приема граждан в управе Советского района городского округа город Воронеж»;

- распоряжением управы района от 02.12.2016 № 515-р «О графиках приема граждан в управе Советского района городского округа город Воронеж на первое полугодие 2017 года».

Рассмотрим работу с письменными обращениями граждан за период с 2016 по 2018 год (см. таблицу 1).

Таблица 1 – Анализ обращений граждан в управу Советского района городского округа город Воронеж

Обращения, поступившие в отчетном периоде	I квартал 2018 г.		I квартал 2017 г.		I квартал 2016 г.	
	шт.		шт.		шт.	
Всего	780		756		750	
	шт.	%	шт.	%	шт.	%
непосредственно в управу:	542	69,5	526	69,1	570	76
по почте	72	13,3	62	11,8	81	14,2
нарочно	430	79,3	442	84	472	82,8
по электронной почте	40	7,4	22	4,2	16	2,8
по факсу	-	-	-	-	1	0,2
на рассмотрение из администрации ГО г. Воронеж	238	30,5	230	30,4	180	24

Итак, в первом квартале 2018 года количество письменных обращений граждан, в сравнении с периодом прошлого года незначительно увеличилось (на 16 обращений) и уменьшилось на 28 обращений в сравнении и 2016 г.

Возросло количество обращений граждан, поступивших из администрации городского округа город Воронеж (на 58 обращений), в сравнении с первым кварталом 2016 года и немного (на 8 обращений) в сравнении с первым кварталом 2017 года. Эти данные связаны с удобством подачи заявлений в электронную приемную на сайт администрации городского округа город Воронеж.

Проанализируем подробнее тематическую структуру письменных обращений (см. таблицу 2).

Таблица 2 - Тематическая структура письменных обращений граждан в управу Советского района городского округа город Воронеж

Тематики, группы тем	1 квартал 2018 г.		I квартал 2017 г.		I квартал 2016 г.	
	шт.	%	шт.	%	шт.	%
Конституционный строй	-	-	2	0,4	-	-
Основы государственного управления	-	-	8	1,5	11	1,9
Гражданское право	-	-	305	58	337	59,1
Семья	292	53,9	2	0,4	-	-
Труд и занятость населения	4	0,7	-	-	3	0,5
Социальное обеспечение и социальное страхование	7	1,3	4	0,8	6	1,1
Образование. Наука. Культура	-	-	-	-	2	0,4
Финансы	-	-	-	-	1	0,2
Хозяйственная деятельность	109	20,1	94	17,9	81	14,2
Природные ресурсы и охрана окружающей природной среды	17	3,1	11	2,1	6	1,1
Информация и информатизация	7	1,3	-	-	12	2,1
Оборона	1	0,2	-	-	-	-
Безопасность и охрана правопорядка	8	1,5	6	1,1	3	0,5
Жилищное законодательство и его применение	1	0,3	-	-	-	-
Жилищный фонд	1	0,3	2	0,4	-	-
Нежилой фонд	-	-	1	0,2	2	0,4
Обеспечение права на жилище	47	8,7	53	10,1	44	7,7
Содержание и обеспечение коммунальными услугами жилого фонда	48	8,9	38	7,2	62	10,9
Всего:	542	100	526	100	570	100

Исходя из этого, можно сделать следующие выводы, что по структуре обращений граждан, поступивших в управу района в 1 квартале 2018 г., большую часть составляют обращения граждан с тематикой «семья» (ранее - «гражданское право») - 292, что составляет 53,9 % (вопросы опеки и попечительства); «хозяйственная деятельность» - 109 - составляет 20,1%; «содержание и обеспечение коммунальными услугами жилого фонда» - 48 - 8,9%. Немного увеличилось количество обращений граждан (на 15 обращений)

в отдел опеки и попечительства. Снизилось количество по вопросам содержания и обеспечения коммунальными услугами.

Далее обратим внимание на результаты рассмотрения письменных обращений (см. таблицу 3).

Таблица 3 - Результаты рассмотрения письменных обращений в управе Советского района городского округа город Воронеж

Результат	1 квартал 2018 г.		I квартал 2017 г.		I квартал 2016 г.	
	шт.	%	шт.	%	шт.	%
«Поддержано», в том числе «Поддержано, меры приняты»	258	47,6	-	-	-	-
«Поддержано», в том числе «меры приняты»	17	3	351	46,4	345	46
«Частично удовлетворено»	2	0,4	1	0,1	4	0,5
«Не поддержано»	-	-	0	0	0	0
«Разъяснено»	132	24,4	193	25,5	134	17,9
Переадресовано по компетенции в другой орган	9	1,7	4	0,5	8	1,1
В рассмотрении	141	26	207	27,3	200	26,7

Как показано на данной таблице, ни одно из обращений граждан не было «не поддержано», а всего за 1 квартал 2018 года было поддержано 275 обращений граждан.

Обратим внимание на прием граждан руководителями. Прием граждан проводится должностными лицами администрации городского округа город Воронеж, руководителем управы района, его заместителями согласно графикам, утвержденным главой городского округа (распоряжения от 12.02.2018 № 102-р, 14.12.2017 № 996-р), руководителем управы района (распоряжение от 18.12.2017 № 911-р).

Следующее, на что обратим внимание - структура обращений (см. таблицу 4).

Таблица 4 - Структура обращений, поступивших на личном приеме в управе Советского района городского округа город Воронеж

1. Тематики, группы тем	I квартал 2018 г.		I квартал 2017 г.		I квартал 2016 г.	
	шт.	%	шт.	%	шт.	%
Гражданское право	-	-	-	-	1	3
Социальное обеспечение и социальное страхование	1	3,7	1	4	-	-
Образование. Наука. Культура	-	-	2	8	-	-
Хозяйственная деятельность	19	70,3	10	38	19	51
Обеспечение права на жилище			1	4	-	-
Содержание и обеспечение коммунальными услугами жилого фонда	7	25,9	12	46	17	46
Всего:	27	100	26	100	37	100

Как видно из таблицы, тематика обращений в 1 квартале 2018 года по сравнению с 2017 годом осталась прежней. Но, наблюдается увеличение количества обращений граждан по вопросам хозяйственной деятельности (на 9 обращений). Сократилось количество по вопросам содержания и обеспечения коммунальными услугами. Так, в 2016 году таких обращений зарегистрировано 17, в 2017 году – 12, в 2018 году – 7.

Далее перейдем к рассмотрению обращений, которые поступают на личный прием (см. таблицу 5).

Таблица 5 – Результаты рассмотрения обращений, поступивших на личном приеме в управе Советского района городского округа город Воронеж

Результат	I квартал 2018г.		I квартал 2017 г.		I квартал 2016 г.	
	шт.	%	шт.	%	шт.	%
«Поддержано», в том числе «Поддержано, меры приняты»	14	51,8	-	-	-	-
Поддержано, меры приняты	8	29,6	4	16	14	38
Частично удовлетворено	-	-	-	-	2	5
Разъяснено	4	14,8	11	42	21	57
Не поддержано	-	-	-	-	-	-
Взято на контроль	9	33,3	11	42	-	-

Из данной таблицы мы видим, что практика принятия решений руководством управы Советского района городского округа город Воронеж реализуется во многих областях. Такие сферы как образования, науки, культуры, семьи, безопасности и охраны правопорядка, коммунальных услуг, социального обеспечения и страхования и т.д.

При принятии решений руководством управы учитывается множество факторов. Так, коллегия при руководителе управы на своих заседаниях принимает решения, имеющие важное значение и являющимися одним из этапов процесса подготовки распорядительных документов управы района.

Также одним из важных условий при выработке решений руководством является население. Именно то, с какими вопросами граждане обращаются в управу, оказывает влияние на характер принятых решений. Только в первом квартале 2018 года количество обращений граждан составило 542 шт. Из них более половины были поддержаны. Другая часть находится на рассмотрении. Также важно отметить, что руководителем управы Советского района городского округа город Воронеж Аристовым И.П. было проведено 26 личных приемов, по результатам которых 22 обращения было поддержано.

Исходя из этого, мы рассмотрели практику принятия решений руководством управы Советского района городского округа город Воронеж. Недостатки процесса принятий управленческих решений руководством управы, а также способы их совершенствования будут приведены в отдельной главе диссертационного исследования.

Список использованных источников

1. Указ Президента Российской Федерации от 12 августа 2002 г. № 885 «Об утверждении общих принципов служебного поведения государственных служащих»;
2. Постановление администрации городского округа город Воронеж от 22.04.2011 № 349 «Об утверждении положения “Об управе Советского района городского округа город Воронеж”»;
3. Распоряжение управы Советского района городского округа город Воронеж от 13.01.2016 № 3-р «О коллегии при руководителе управы Советского района городского округа город Воронеж».