

**ПРИВЛЕЧЕНИЕ ГРАЖДАН В  
ПРИНЯТИИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ  
РЕШЕНИЙ**  
*(Учебно-методический комплекс)*

Душанбе 2017

УДК 651  
ББК 65.050  
П 17

**Авторы:** Джурабаев Г., Муминова Ф. М., Джабборов Ф.А., Садриддинов М.И.,  
Аъзамова Г., Мирокилова Н.Т., Наджмидинов А. М., Мавлонназаров С.

*Рецензент:* \_\_\_\_\_

П 17 Привлечение граждан в принятии государственных решений: учеб.-метод. комплекс для студентов специальностей «Государственное управление» и «Местное самоуправление» – Душанбе : «Ирфон», 2017. - 156 с.

*Рекомендовано к изданию научно-методическим советом* \_\_\_\_\_

Учебно-методический комплекс по дисциплине «Привлечение граждан в принятии государственных решений» предназначен для студентов специальности ГМУ, осуществляющим подготовку по всем формам обучения.

Учебно-методический комплекс включает в себя все необходимые разделы и тезисы лекций, вопросы к экзамену, список литературы и тесты - и послужит достаточной методической основой для изучающих данную дисциплину.

УДК 651  
ББК 65.050

## СОДЕРЖАНИЕ

<u>ПРЕДИСЛОВИЕ</u> -----	6
<u>ВВЕДЕНИЕ</u> -----	8
<b>ГЛАВА I. СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ: СУЩНОСТЬ, ВИДЫ И ПРОЦЕДУРА МОНИТОРИНГА</b>	
1.1. <u>Сущность и виды социально-экономических проблем общества</u> -----	10
1.2. <u>Процедура и этапы мониторинга социально-экономических проблем</u> -----	14
1.3. <u>Принципы и этапы мониторинга социально-экономических программ</u> -----	23
<u>Задания для самостоятельной работы</u> -----	28
<u>Тестовые задания</u> -----	28
<u>Кейсы</u> -----	30
<b>ГЛАВА II. ПРОЦЕСС ПРИНЯТИЯ РЕШЕНИЙ В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ</b>	
2.1. <u>Сущность и содержание принятия решения в системе государственного управления</u> -----	32
2.2. <u>Процедуры принятия решений в системе государственного управления</u> -----	35
2.3. <u>Этапы процесса принятия решений в государственном управлении</u> -----	37
2.4. <u>Особенности и свойства принятие решений в государственном управлении</u> -----	41
<u>Задания для самостоятельной работы</u> -----	43
<u>Тестовые задания</u> -----	43
<u>Практическая работа по теме</u> -----	45
<u>Кейсы</u> -----	46
<b>ГЛАВА III. МЕТОДЫ ПРИНЯТИЯ УПРАВЛЕНЧЕСКИХ РЕШЕНИЙ</b>	
3.1. <u>Количественные и качественные методы принятия решений</u> -----	48
3.2. <u>Аналитические методы принятия решений</u> -----	59
3.3. <u>Эвристические методы принятия решений</u> -----	60
<u>Задания для самостоятельной работы</u> -----	62
<u>Тестовые задания</u> -----	62
<u>Практическая работа по теме</u> -----	63

<u>Кейсы</u> -----	67
<b>ГЛАВА IV. УЧАСТИЕ ГРАЖДАН В ПРОЦЕССЕ ПРИНЯТИЯ РЕШЕНИЙ В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ</b>	
4.1. <u>Правовые рамки диалога между гражданским обществом и правительственными институтами</u> -----	69
4.2. <u>Информация, источники и процедуры ее получения для принятия решений в государственном управлении</u> -----	75
4.3. <u>Партнерство между правительством, бизнесом и гражданским сектором как условие принятия эффективных решений</u> -----	83
4.4. <u>Практика участия граждан в принятии решений в зарубежных странах</u> -----	92
<u>Вопросы для самоконтроля</u> -----	116
<u>Тестовые задания</u> -----	117
<u>Кейсы</u> -----	119
<b>ГЛАВА V. ФОРМИРОВАНИЕ И РАЗВИТИЕ ЭЛЕКТРОННОГО ПРАВИТЕЛЬСТВА В РЕСПУБЛИКЕ ТАДЖИКИСТАН</b>	
5.1. <u>Система управления развитием электронного правительства</u> -----	121
5.2. <u>Инфраструктура электронного правительства</u> -----	125
5.3. <u>Навыки использования ИКТ государственными служащими и населением</u> -----	130
5.4. <u>Возможности мониторинга развития электронного правительства</u> -----	136
5.5. <u>Мониторинг развития электронного правительства</u> -----	137
<u>Вопросы для самоконтроля</u> -----	141
<u>Тестовые задания</u> -----	141
<u>Кейсы</u> -----	142
<b>ГЛАВА VI. ПРИНЯТИЯ РЕШЕНИЙ ПОСРЕДСТВОМ ПРИМЕНЕНИЯ ИНФОРМАЦИОННО-КОММУНИКАЦИОННЫХ ТЕХНОЛОГИЙ (ИКТ) В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ</b>	
6.1. <u>ИКТ как средство обеспечения эффективности принятия решений в государственном управлении</u> -----	144
6.2. <u>Использование ИКТ в работе с гражданами и неправительственными организациями</u> -----	147
6.3. <u>Применение специализированных программных продуктов для участия граждан в принятии решений в</u>	147

<u>государственном управлении</u> -----	
<u>Тестовые задания</u> -----	159
<u>Кейсы</u> -----	160
<u>Практическая работа по теме</u> -----	160
<u><b>СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ</b></u> -----	161

## ПРЕДИСЛОВИЕ

### Уважаемые студенты и слушатели!

Учебно-методический комплекс по дисциплине «Привлечение граждан в принятии государственных решений» предназначено для студентов всех форм обучения для изучения дисциплины базовой части профессионального цикла ГОС ВПО «Привлечение граждан в принятии государственных решений» по направлениям подготовки «Государственное управление» и «Местное самоуправление».

Учебно-методический комплекс является новым изданием, содержит тексты лекций по шести основным разделам дисциплины, задания и контрольные вопросы к главам, списки нормативных правовых актов и литературу.

Литература, которой вы можете пользоваться при изучении материалов пособия, представлена в двух формах. Во-первых, в тексте каждой лекции содержатся сноски на использованную литературу. Во-вторых, в конце УМКД приводится список основной и дополнительной литературы для углубленного изучения темы, подготовки к семинарским занятиям, экзаменам, зачетам и для написания контрольной работы.

При самостоятельной подготовке вы можете воспользоваться заданиями и контрольными вопросами. Задания представлены в конце каждого параграфа и направлены на закрепление знаний с опорой в основном на репродуктивную функцию мышления. Контрольные вопросы, предложенные в конце каждой темы, имеют аналитический и творческий характер и направлены на применение знаний для решения конкретных вопросов, выработку практических навыков прогнозирования.

*В первой главе* УМКД рассматриваются сущность, виды и процедура мониторинга социально-экономических проблем.

*Вторая глава* посвящена процессу принятия решений в государственном управлении. Рассмотрены сущность и содержание принятия решения в системе государственного управления, а также особенности и свойства принятия решений в государственном управлении.

*В третьей главе* характеризуются основные методы принятия управленческих решений.

*Четвертая глава* посвящена участию граждан в процессе принятия решений в государственном управлении. Рассмотрены правовые рамки диалога между гражданским обществом и правительственными институтами. Кроме того исследована практика участия граждан в принятии решений в зарубежных странах.

*В пятой главе* рассматриваются вопросы формирования и развития электронного правительства в Республике Таджикистан. Исследованы система управления развитием электронного правительства, инфраструктура электронного правительства, а также навыки использования ИКТ государственными служащими и населением.

*Шестая глава* посвящена вопросам принятия решений посредством применения информационно-коммуникационных технологий (ИКТ) в государственном управлении. В данной главе ИКТ рассматривается как средство обеспечения эффективности принятия решений в государственном управлении.

Надеемся, что данное пособие поможет вам в изучении теоретических вопросов и получении практических навыков разработки и исполнения государственных решений при непосредственном участии граждан.

***От коллектива авторов***

## ВВЕДЕНИЕ

Общество представляет собой чрезвычайно сложную систему управления, состоящую из относительно самостоятельных систем: экономической, политической, духовной, культурной, этнонациональной и других, каждая из которых выполняет специфические функции.

Государство является той структурой, которая интегрирует современное общество, придает ему целостность. Именно в его рамках концентрируются высшие властные полномочия, сосредоточиваются управленческие механизмы и осуществляется деятельность, направленная на регулирование социальных отношений.

В настоящее время большинство решений, принимаемых практически на всех уровнях государственной власти, должны быть основаны на научном анализе состояния и тенденций развития социальных процессов.

Отсюда вытекает необходимость принятия управленческих решений должно учитывать следующие положения:

- сформировать достаточно твердое убеждение в необходимости обязательного использования методов научных исследований в своей практической управленческой деятельности;
- пробудить и развить творческие способности, перспектив перспективное мышление и навыки привлечения полной и достоверной информации о состоянии и динамике управляемых процессов и явлений при обосновании и разработке принимаемых решений;
- ознакомить с наиболее важными методами получения, преобразования и содержательного анализа эмпирической информации, отражающей состояние и динамику социально-экономических и политических процессов.

Изучение процесса принятия и исполнения государственных решений базируется на знаниях, полученных в рамках дисциплин гуманитарного, социального и экономического цикла: «Экономическая теория (микро- и макроэкономика, мировая экономика)», «Теория организации», «Введение в специальность», дисциплины математического и естественно-научного цикла «Методы принятия управленческих решений», дисциплины профессионального цикла: «Теория управления», «Основы государственного управления», «Государственная служба», «Конституционное право», «Административное право», «Прогнозирование и планирование», «Этика государственной службы», «Деловые коммуникации», «История государственного управления».

При изучении дисциплины «Привлечение граждан в принятии государственных решений» студенты должны получить представление о существующих подходах к изучению принятия государственных решений, знания о способах анализа на всех этапах его разработки, научиться использовать полученные знания в контексте решения задач государственного управления и местного самоуправления.

Цель дисциплины: формирование компетенций по разработке и исполнению государственных решений с участием граждан.

**Задачи:**

1. представить подходы к изучению государственных решений;
2. дать представление о методологии, основных этапах рационального процесса принятия и исполнения государственных решений;
3. дать знания о возможных технологиях, алгоритмах и методах анализа проблемной ситуации, постановки целей; прогнозирования и выбора альтернатив при разработке государственного решения, а также о методах контроля исполнения и оценки его эффективности;
4. сформировать навыки практической реализации полученных знаний;
5. выработать установку и навыки использования ИКТ при разработке и исполнении государственных решений.

По окончании изучения дисциплины студент должен:

**Иметь представление:**

- об истории становления теории принятия решений и теории государственных решений;
- о существующих современных подходах и методах к изучению процесса принятия государственных решений;
- об особенностях подходов к принятию и исполнению государственных решений;

**Знать:**

- основные положения, ограничения, модели и методы принятия решений и теории государственных решений;
- возможные технологии, алгоритмы и методы анализа проблемной ситуации, постановки целей; прогнозирования и выбора альтернатив при разработке государственного решения, а также методы контроля исполнения и оценки его эффективности;

**Уметь применять:**

- технологии и методы анализа и диагностики проблемы;
- технологии и методы прогнозирования;
- технологии и методы выбора альтернатив;
- технологии методы реализации государственного решения и оценки результата;

**Владеть навыками:**

- выявления и анализа факторов отклонения от норм права и рациональных технологий при разработке и исполнении государственных решений;
- использования ИКТ при разработке и исполнении государственных решений;

Желаем вам успешно освоить дисциплину «Привлечение граждан в принятии государственных решений» и использовать полученные вами знания при решении реальных проблем.

*От коллектива авторов*

## **ГЛАВА I. СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ: СУЩНОСТЬ, ВИДЫ И ПРОЦЕДУРА МОНИТОРИНГА**

- 1.1. Сущность и виды социально-экономических проблем общества**
- 1.2. Процедура и этапы мониторинга социально-экономических проблем**
- 1.3. Принципы и этапы мониторинга социально-экономических программ**

В результате освоения данной темы студент **должен:**

### **Знать:**

- сущность и виды социально-экономических проблем общества;
- процедуры и этапы мониторинга социально-экономических проблем общества.

### **Уметь:**

- использовать полученные знания в области мониторинга социально-экономических проблем.
- проводить мониторинг социально-экономических проблем;

### **Владеть:**

- навыками разработки государственных управленческих решений в решении социально-экономических проблем;
- навыками оценки социально-экономических проблем и их решении.

### **1.1. Сущность и виды социально-экономических проблем общества**

Под социальными проблемами в теории социальной работы и других наук на сегодняшний день принято понимать частичное или полное неудовлетворение потребностей, интересов отдельных личностей, групп, обществ. Потребности людей могут быть самыми разными, начиная от физиологических нужд (потребности в пище, одежде, жилище), и заканчивая духовными запросами (потребности в общении, образовании, самореализации). Социальные проблемы порождают соответствующие социальные задачи, которые требуют решения с целью устранения породивших их проблем. Эти задачи тесно связаны с заданиями социальной работы. Поэтому можно выделить ряд социальных проблем, на решение которых направлена социальная работа:

- индивидуально-личностные, семейные проблемы: проблемы с физическим и психическим здоровьем и благополучием (инвалидность, пожилой возраст), одиночество, социальная изоляция, неблагоприятная атмосфера в семьях, в т. ч. вызванная алкогольной и наркотической зависимостью членов семьи, проблемы детей и молодежи в обучении и социализации;

- социально-экономические проблемы: безработица, бедность, увеличение числа социально незащищённых лиц;
- социально-экологические проблемы: загрязнение и обеднение окружающей среды, влияющее на здоровье и благополучие людей;
- проблемы социальной стратификации: расслоение в обществе, большая разница между доходами различных классов, создающая благоприятные условия для социальной эксплуатации и манипуляции;
- поведенческие проблемы: девиантное поведение отдельных личностей и социальных групп, включая преступность, аддикции (зависимости), социальные аномалии и дефекты;
- проблемы символизации и социального моделирования: искривлённое восприятие мира, искажённые социальные ценности, и как результат разрыв социальных связей и выработка антигуманных представлений и асоциального образа жизни;
- коммуникативно-информационные проблемы, вытекают из проблем символизации и социального моделирования и выражаются в трудностях установления социальных контактов;
- социально-политические проблемы: низкий уровень социальной активности населения, напряжённость нестабильность отношений в обществе.

Для того, чтобы понять сущность и взаимосвязь этих проблем, рассмотрим их подробнее.

Переход от плановой экономики к рыночной модели и ряд реформ во всех сфера общества оказался весьма болезненным. Усугубили ситуацию политические проблемы, например, высокий уровень коррупции в органах власти, отсутствие гражданского общества.

К числу самых серьёзных социально-экономических проблем можно отнести:

- низкий уровень доходов населения и рост цен, в т. ч. тарифов на коммунальные услуги, товары первой необходимости, инфляция, и как результат бедность. К настоящему времени в Таджикистане уже проделана значительная работа по снижению уровня бедности. В период с 2000 до начала 2015 года уровень бедности снизился с 83% до приблизительно 31%. Таджикистан вошел в список 10% мировых стран - лидеров по темпам снижения бедности за последние 15 лет;<sup>1</sup>
- безработица;
- увеличение числа социально незащищённых лиц;
- низкое качество медицинского обслуживания;
- низкий уровень социального развития детей и молодежи, несоответствие системы образования требованиям рынка труда;
- неудовлетворительное состояние жилищно-коммунального хозяйства;

---

<sup>1</sup><http://www.vsemirnyjbank.org/ru/country/tajikistan/overview>

- неблагоприятные условия для развития науки и малого бизнеса, предпринимательской самореализации граждан.

Все эти проблемы также тесно взаимосвязаны. Низкий уровень развития экономики страны обуславливает формирование у населения ряд негативных социально-психологических установок, в том числе апатия или агрессия, низкий уровень социально-экономической, гражданской, политической активности, упаднические и депрессивные настроения. У части населения, в основном молодежи усиливается склонность к радикальному решению проблем, например эмиграции за рубеж, в результате чего страну покидают молодые креативные кадры, что, в свою очередь усугубляет проблемы социального и экономического характера.

Корни проблем также кроются в самом менталитете общества, ведь гражданам долгие годы навязывали совсем иную, советскую экономическую систему, где всякая предпринимательская активность запрещалась и порицалась. Люди не только разучились проявлять экономическую активность, но и негативно относятся к бизнесменам и деловым кругам. И не удивителен тот факт, что по индексу социального развития РТ занимает лишь 95-е место в мире по состоянию на 2015г.<sup>2</sup>, а по уровню экономической свободы - 149-е место (2016г.)<sup>3</sup>.

Следовательно, можно заключить, что социально-экономические проблемы современного общества обусловлены, как объективными причинами: неэффективная государственная политика развития экономики и распределения национального дохода, свободного доступа к собственности, науке, здравоохранению, отсутствие программ комплексного развития потенциала людей. Так и субъективными причинами: низким уровнем предпринимательской и правовой культуры, пассивностью общества, неадекватными установками и стереотипами относительно явлений экономической жизни.

Отсутствие у людей чётких требований и представлений об уровне жизни позволяет политикам манипулировать обществом. Различные политические партии эксплуатируют разные идеологии: одни "играют" на ностальгии за советским прошлым, иные делают акцент на прозападных демократических ценностях, третьи призывают к возрождению монархии, или используют откровенно популистские лозунги, граничащие с политическим шоу. В таких условиях общество превращается в "электорат" и "дешёвую рабочую силу". Оно становится политически нестабильным. Одновременно с этим происходит резкое разделение общества на небольшую группу людей с очень высокими доходами и подавляющее большинство населения с низкими доходами. Безусловно, социальная стратификация является неизбежным явлением, но она не должна перерастать в социальную несправедливость. Мировой опыт показывает, что социальное и экономическое неравенство является причиной

---

<sup>2</sup><http://gtmarket.ru/research/social-progress-index/info>

<sup>3</sup><http://gtmarket.ru/ratings/index-of-economic-freedom/index-of-economic-freedom-info>

возникновения гражданских конфликтов. Необходимо отметить, что к настоящему времени в Таджикистане уже проделана значительная работа по снижению уровня бедности. В период с 2000 до начала 2015 года уровень бедности снизился с 83% до приблизительно 31%. Таджикистан вошел в список 10% мировых стран - лидеров по темпам снижения бедности за последние 15 лет.<sup>4</sup>

Иначе происходит социальная поляризация и маргинализация (утрата людьми чувства социальной принадлежности. Развитие обоих явлений наметилось еще в советский период нашей истории, когда сформировалась правящая партийная элита и слабая вертикальная мобильность в обществе, приводящая к падению социальной и трудовой активности, к смирению с низким уровнем жизни. В современном обществе на место партийной пришла олигархическая элита. А главным критерием стратификации в обществе стали собственность и уровень доходов. Именно по критерию материальной обеспеченности произошло разделение общества за последние десятилетия, появились т. н. "новые бедные" и деклассированные, асоциальные элементы. "Новые бедные" имеют жилище, минимальный доступ к образованию и медицине, но их источник доходов нестабилен и скуден. В результате чего назревают новые поводы для социального противостояния и напряженности. Часть этих людей получает социальную помощь от государства, но ее бывает недостаточно. Другая часть формально не имеет прав на льготы и оказывается в сложной жизненной ситуации, испытывая чувство безвыходности. Так, социально-экономические и коммуникационные проблемы перерастают в личностные проблемы.

Результатом безвыходности и депрессии, особенно у молодых людей могут стать девиантное поведение и появление зависимостей, а также искривление традиционных моральных ценностей в сознании. Наиболее распространёнными социальными аномалиями являются конфликтные взаимоотношения родителей и детей, отсутствие постоянного места работы, дружеских связей и нежелание создавать собственную семью. В дальнейшем развивается полное неприятие социальных норм, приводящие к различным видам отклоняющегося поведения, в т.ч. сопровождающихся расстройствами психических функций.

Исследования, которые проводились по «Проекту по предотвращению домашнего насилия (PDV)» на вопрос: «Каковы наиболее распространенные причины развода в нашей стране?» были получены следующие ответы: безработица, миграция, ранние браки (неправильное воспитание, неподготовленность молодежи к семейной жизни)<sup>5</sup>.

Современные средства массовой информации шоу-бизнес выступают коммерческими инструментами пропаганды безнравственности и

---

<sup>4</sup><http://www.vsemirnyjbank.org/ru/country/tajikistan/overview>

<sup>5</sup><http://inozpress.kg/news/view/id/46907>

развращённости: рисуя образ "лёгкой, роскошной жизни", они только углубляют проблемы символизации и социального моделирования.

На этом фоне развиваются социальные коммуникативно-информационные проблемы: люди становятся разобщёнными, отделёнными от социума и от природы (что порождает также и социально-экологические проблемы). И даже полезные коммуникативные инструменты, например, всемирная сеть Интернет, становятся лишь очередным средством отчуждения и социальной изоляции, когда утрачиваются навыки реального общения с людьми. Так, по оценкам экспертов, в 2017г. число пользователей Интернета достигнет 3,2 млрд. пользователей из 7,2 млрд. населения мира. В Таджикистане в настоящее время свыше 15% населения имеет доступ к Интернету, занимая в мире 155 место<sup>6</sup>. Таким обществом разобщённых людей намного легче манипулировать, засеивая вражду на экономической, политической, этнической, религиозной и иной почве.

Итак, мы можем видеть, что социальные проблемы, связанные с общественными отношениями и коммуникациями, в конечном счёте - это те же проблемы социальной дезадаптации и изоляции, только вызванные причинами иного характера. В той или иной мере они могут быть присущи всем людям, независимо от их социального статуса или уровня социальной защищённости.

Подытоживая данный параграф, мы отметим, что социальные проблемы, как неудовлетворение потребностей отдельных граждан или групп свойственны для всех обществ и тесно связаны друг с другом. Однако, в тех обществах, где социально-экономическая и политическая ситуации стабильна и уровень удовлетворения основных человеческих потребностей высок. А значит, многие социальные проблемы, либо отсутствуют либо выражены не слишком остро. Так, по данным социологических исследований, в мире на одном из первых мест находится Дания, одна из самых дорогих для жизни стран, но с соответствующим уровнем дохода. В стране дорого обходится содержание жилья, но это с лихвой покрывают высокие заработные платы. Также на высоком месте находится Швеция. Не самая богатая, но одна из самых стабильных стран. Жители ценят государство за постоянство сильных социальных программ. Не на последнем месте и статистика, отражающая число трудоустроенных граждан - 73%.<sup>7</sup>

## **1.2. Процедура и этапы мониторинга социально-экономических проблем**

Мониторинг - это специально организованная и постоянно действующая система необходимой статистической отчетности, сбора и анализа социально-экономической информации, проведения дополнительных информационно-аналитических обследований (опросы населения и т.п.) и оценки (диагностики) состояния тенденций развития и конкретных региональных проблем<sup>8</sup>.

<sup>6</sup> <http://gtmarket.ru/ratings/internet-development/info>

<sup>7</sup> <http://visasam.ru/emigration/vybor/reiting-urovni-zhizni-v-mire.html>

<sup>8</sup> Агоева З.И., Топсахалова Ф.М.-Г. Мониторинг проблем социально-экономического развития региона // Фундаментальные исследования. – 2014. – № 9-3. – С. 621-624;

Региональный мониторинг - это общая технология управления регионом, обеспечивающая решение следующих задач:

- получение достоверной и объективной информации об основных социально-экономических и процессах;
- выявление факторов, вызывающих экономические и социальные угрозы в настоящее время и в перспективе;
- обеспечение доступности информации для органов власти и населения.

Мониторинг в конечном итоге служит инструментом для принятия управленческих решений, то есть может быть элементом более крупных технологий.

Главной целью мониторинга является обеспечение органов государственной власти и местного самоуправления необходимой и достоверной информацией, адекватно отражающей наиболее значимые параметры социально-экономической системы региона. Такая информация является основой для принятия решений, обеспечивающих реализацию всего комплекса функций управления (прогнозирование, планирование, организация, контроль).

Субъект мониторинга имеет сложную структуру и представлен, с одной стороны, работниками органов государственной власти и местного самоуправления, в компетенции которых постановка задач мониторинга, его организация, сбор, систематизация и анализ информации, с другой, сотрудники специализированных компаний, привлекаемых к сбору и анализу определенных видов информации, с третьей, потребители определенных видов информации (домохозяйства, предпринимательские структуры, некоммерческие организации и др.)

Предметом мониторинга является совокупность процессов и результатов социально-экономического развития субъекта Республики Таджикистан. Специфика региона (структура его ресурсного потенциала, состав конкурентных преимуществ и др.) обуславливает использование наряду с инвариантным составом индикаторов показатели, имеющие выборочную природу применения (например, объем и структура приграничной торговли).

Ресурсное обеспечение мониторинга имеет сложный состав, включающий кадровое, материально-техническое обеспечение (комплекс технических средств регистрации и передачи информации), финансовое.

Задачи социально-экономического мониторинга могут быть следующие:

- организация наблюдения, получение достоверной и объективной информации о протекании на территории социально-экономических процессов;

- оценка и системный анализ получаемой информации, выявление причин, вызывающих тот или иной характер социально-экономических процессов;
- выявление факторов, вызывающих экономические и социальные угрозы в настоящее время и в перспективе;
- обеспечение органов управления, предприятий, учреждений и организаций, независимо от их подчиненности и форм собственности, граждан информацией, полученной при осуществлении социально-экономического мониторинга;
- разработка прогнозов развития социально-экономической ситуации<sup>9</sup>.
- подготовка рекомендаций, направленных на преодоление негативных и поддержку позитивных тенденций, доведение их до органов регионального управления.

**Таблица 1.**

**Функции мониторинга социально-экономического развития**

<b>Функции мониторинга</b>	<b>Назначение</b>
Организационная	определение состава респондентов, выбор методов сбора, системы показателей, установление периода оценки объекта и др.
Информационно-диагностическая	формирование информационной базы, необходимой для точной диагностики состояния и динамики изменений объекта
Контрольная	выявление отклонений параметров объекта от плановых, нормативных
Аналитическая	выявление причин, условий, факторов, детерминирующих состояние и динамику изменений объекта);
Коммуникационная	передача информации, отражающей состоянии и динамику развития объекта, результаты диагностики заинтересованным потребителям

**Таблица 2.**

**Принципы организации мониторинга**

<sup>9</sup> Методические рекомендации к разработке показателей прогнозов социально-экономического развития субъектов Российской Федерации. Министерство экономического развития и торговли РФ. М., 2003. С. 27.

<b>Виды принципов</b>	<b>Назначение организации мониторинга</b>
Принцип объективности	Его суть - в необходимости отражения в формируемой информационной базе мониторинга реальных условий функционирования социально-экономической системы региона и факторов, определяющих ее состояние и перспективы развития
Принцип реалистичности	Он требует, чтобы система показателей, используемых для оценки состояния, динамики и результатов функционирования социально-экономической системы региона, могла быть насыщена необходимой информацией
Принцип целенаправленности	Предусматривает ориентацию системы мониторинга на развитие информационно-аналитической поддержки процесса принятия управленческих решений, связанных с улучшением условий и развитием социально-экономической системы региона
Принцип синергичности	Предусматривает отлаженность взаимодействия элементов внутри системы мониторинга и ее - с внешней средой
Принцип организационного единства процессов мониторинга и управления	В его содержательной интерпретации важно отметить, что постановка задач мониторинга должна основываться на определении целей и направлений развития региона, разработке стратегий управления им
Принцип проблемной организации мониторинга	В соответствие с ним программа наблюдения (обследования, анализа) должна быть ориентирована на решение определенной проблемы, для чего необходимо сформировать «ограниченную», но достаточную информационную базу
Принцип универсальности	Позволяет системе мониторинга функционировать на различных территориях, в условиях меняющихся социально-экономических характеристик
Принцип сочетания непрерывности и периодичности	Он предусматривает постоянное и регулярное наблюдение за региональным развитием и его результатами, а также расчет и анализ показателей через определенные промежутки времени
Принцип оперативности	Отражает необходимость своевременного сбора и предоставления информации, а также принятия на ее основе решений, способных улучшить в реальном масштабе времени условия функционирования объекта управления

Принцип достоверности	Относится как к исходной информации, так и к результатам проведения мониторинга Его реализация призвана обеспечить доверие потребителей «продукта» мониторинга к источникам информации, методам ее получения, обработки, анализа
Принцип иерархичности	Заключается, во-первых, в том, что информация, полученная с нижних уровней управления должна соответствовать информации, сведенной на верхних уровнях, во-вторых, информация любого уровня управления должна соответствовать содержанию стоящих и решаемых управленческих задач Иными словами, предполагается обеспечить взаимосвязанность информации по системе показателей и по организационной вертикали (по уровням управления)
Принцип альтернативности	Следование этому принципу означает использование разных источников сбора информации, а также методов ее анализа и оценки
Принцип эргономичности	Предполагает обеспечение максимальных удобств для проведения мониторинга: современная компьютерная и оргтехника, оптимальный режим проведения мониторинговых исследований

Свойства мониторинга:

- наличие четкой целевой установки на отбор наиболее важной и нужной информации;
- использование относительно постоянной совокупности параметров и индикаторов отслеживания и устойчивой респондентской сети;
- сравнимость и сопоставимость результатов исследования.
- На основе мониторинга социально - экономических процессов в стране можно:
- ускорить процессы, если они желательны для территориального сообщества, и повысить их результативность;
- заблаговременно принять адекватные будущим событиям меры, повысив тем самым результативность управления социально-экономическими процессами на территории.

Мониторинг служит информационной основой обеспечения функционирования и развития социально-экономической системы. Механизм такой системы обнаруживает и решает социальные и экономические проблемы и состоит из двух взаимодействующих частей - исполнительного механизма и механизма функционирования и развития социально-экономической системы. При этом ведущая роль принадлежит второму механизму, поскольку он обеспечивает жизнеспособность и устойчивое развитие системы.

В зависимости от признаков существуют различные классификации мониторинга социально-экономических систем. Одну из них, учитывающий

источники информации (объекты) и потребителей результатов мониторинга, приведены в табл. 3.

**Таблица 3.**

**Виды мониторинга социально - экономической системы**

<b>Вид</b>	<b>Объект</b>	<b>Потребитель результатов</b>
Государственный	Функционирование и развитие социально-экономических процессов макроуровня	Органы государственного управления, руководство комплексов государственного уровня, комитет по чрезвычайным ситуациям, государственные органы безопасности
Региональный	Процессы социально-экономического развития областей, городов, районов	Руководство области, города, района
Производственной системы	Функционирование производственной системы в целом, производства, сбыта, обновления и т.д.	Руководство производственной системы, фондовой биржи, инвестиционных и холдинговых компаний
Рыночный	Процессы производства, спроса и потребления в данном сегменте рынка	Службы маркетинга производственных систем, банки, товарно- сырьевые и фондовые биржи, инвестиционные компании и т.д.

*\*В настоящее время Республика Таджикистан состоит из Горно-Бадахшанской автономной области, Согдийской и Хатлонской областей, 18 городов, 62 районов (включая 13 районов республиканского подчинения), 55 поселков и 368 сельских джамоатов.*

Формирование управленческого мониторинга СЭС начинается с определения целей системы и в соответствии с ними формулировки целей мониторинга, которые будут служить системообразующего фактора. Главной задачей управленческого мониторинга социально-экономической системы является создание надежной и объективной базы для выработки обоснованной государственной политики, определение ее приоритетов, регулирования функционирования и развития СЭС.

Из сущности социально-экономической системы следует, что результаты ее управленческого мониторинга должны быть информационно-аналитической базой для выполнения следующих задач:

- обоснование целей и приоритетных задач государственной политики;
- предупреждения кризисных ситуаций и конфликтов;

- оценки эффективности деятельности органов управления различных уровней;
- обоснование мер государственной поддержки отдельных территорий, наблюдения и получения достоверной и объективной информации о ходе социально-экономических процессов, обоснование мер государственной поддержки отдельных видов экономической деятельности, отраслей и производственных систем;
- оценивания и системный анализ полученной информации, выявление причин, которые вызывают тот или иной характер протекания экономических и политических процессов;
- обеспечение в установленном порядке органов управления, предприятий, учреждений и организаций независимо от их подчиненности и форм собственности, а также граждан информации, полученной при осуществлении мониторинга;
- разработка системы прогнозов социально-экономического развития субъектов хозяйствования;
- разработка рекомендаций, направленных на преодоление негативных и поддержку позитивных тенденций, доведение их до сведения соответствующих органов управления и власти;
- подготовка ежегодных государственных докладов о социально-экономическую и политическую ситуацию и приоритетные направления национальной политики.

Следовательно, главной целью мониторинга социально-экономической системы является сбор, изучение и подготовка информации для анализа и принятия экономических решений на различных уровнях управления. Это приводит две особенности, которым должна удовлетворять мониторинг как система сбора и обработки информации:

- целевая направленность информационных процессов;
- максимальная объективность выводов на каждой стадии обработки данных.

К главным задач мониторинга социально-экономической системы принадлежит несколько.

Первая задача - начальная и текущая идентификация социально-экономического процесса, то есть мониторинг должен базироваться на системной классификации социально-экономических процессов как каркасной основе идентификации. Вместе с тем, поскольку состав и номинальные характеристики социально-экономических процессов, особенно в периоды социальных преобразований, меняются, мониторинг дает возможность накапливать данные для просмотра и корректировки самой структурной схемы таких процессов.

Вторая задача - анализ взаимосвязей процессов и выявление круга управляемых факторов. Процессы, динамично развивающихся обычно характеризуются не только выходами и входами, которые количественно меняются, но и меняющимся перечнем факторов. Это обстоятельство

чрезвычайно затрудняет управление в переходные периоды, и единственной возможностью в этой ситуации является накопление данных, отражающих влияние тех или иных факторов на процесс.

Третья задача - краткосрочное прогнозирование течения процесса, по которому осуществляют наблюдение. Под прогнозированием обычно понимают определение состояния объекта в будущем периоде при тех или иных условиях. Однако для динамических процессов, энергично развивающихся понятие будущего и настоящего не имеют четкой границы.

Разработка мониторинга СЭС начинается с формирования его концепции по одному из трех ее возможных вариантов:

- целевая - мониторинг определяется как проблемно-ориентированная система, перекрывает определенную сферу информационных потребностей;
- инструментальная - мониторинг выделяют среди других систем обработки информации по типу применяемых средств и методов (широкое применение выборочных методов сбора данных, компьютерная технология работы с информацией и т.п.);
- интеграционная - мониторинг трактуется как результат перегруппировки традиционных информационно-управленческих функций, объединяет элементы статистики и социально-экономического прогнозирования.

На современном этапе развития экономики особое значение и целесообразности приобретает третий вариант, позволяющий, с одной стороны, создать условия его проблемного и методического развития, с другой - способствовать выполнению актуальных задач управления экономикой.

В зависимости от масштабов социально-экономических систем возможен разный подход к разработке концепции их мониторинга, но основные ее положения должны быть едиными.

Согласно общесистемной концепции формирования управленческого мониторинга мониторинг СЭС включает следующие составляющие:

- цели и задачи;
- принципы проведения;
- ресурсы, необходимые для его проведения;
- ответственные лица за сбор мониторинговых данных;
- периодичность сбора мониторинговой информации и сроки ее представления;
- методы сбора мониторинговых данных;
- вид представления полученных мониторинговых данных;
- пути распространения мониторинговой информации.

Механизм формирования мониторинга СЭС представляет собой структурную взаимодействие подсистем и элементов системы между собой и органами управления различных уровней на основе сложившейся системы норм и социальных институтов. Он должен выполнять совокупность следующих действий:

- создание нормативно-правовой базы, регулирующей систему мониторинга и его взаимодействие с другими структурами, которые оказывают информационную базу для него;
- формирование организационной структуры реализации системы мониторинга;
- определение системы контроля и параметров эффективности мониторинга;
- выявление основных направлений взаимодействия по сбору мониторинговых данных с различными социальными институтами;
- создание системы распространения мониторинговой информации;
- налаживание системы обратной связи для оценки состояния социально-экономической системы по результатам мониторинга.

Организация мониторинга должно опираться на взаимодействие формальных и неформальных структур. С одной стороны - это общественные нужды и потребности субъектов хозяйствования, которые задаются соответствующими социальными институтами и органами управления, с другой - потребности властных структур всех уровней управления. Они не только задают основные параметры мониторинговых наблюдений, но и осуществляют контроль над ними.

Базой для принятия решения о параметрах мониторинга выступают аналитические процедуры по выявлению результатов имеющихся наблюдений, соответствие их имеющимся потребностям субъектов хозяйствования, общества и системы управления, а также имеется ресурсная база для осуществления мониторинга.

Результаты этого анализа позволяют реализовывать специальные мероприятия по созданию мониторинга, которые включают:

- создание системы нормативно-правового регулирования;
- формирование структуры сбора и обработки мониторинговых данных;
- обеспечение условий функционирования системы мониторинга;
- подготовку кадров для создания и использования мониторинга.

В итоге сформированная система мониторинга используется для информирования властных структур и общественности и для разработки и принятия управленческих решений.

Создание концепции системы мониторинга предусматривает решение следующих проблем:

- определение объекта наблюдения;
- интерпретация мониторинговых данных;
- выявление предмета мониторинга, связанного с учетом трансформаций на разных уровнях управления экономикой;
- выбор технологии проведения мониторинга;
- определения адекватных источников получения информации;
- формирование показателей (индикаторов).

Проблема определения объектов наблюдения в социально-экономических системах связана с трудностями выделения подсистем и элементов, которые тесно взаимосвязаны и переплетены. При этом объектом мониторинга могут выступать также параметры взаимосвязей и взаимодействий как с внешней средой системы, так и между подсистемами и элементами.

При разработке системы мониторинга социально-экономических систем решения проблемы определения объектов наблюдений задается пределами как самой системы, так и выделенными объектами внешней среды, оказывают непосредственное влияние на систему.

Вторая проблема связана с вопросами интерпретации полученных мониторинговых данных, решение которой является необходимым условием подготовки данных для быстрого и эффективного использования. При этом у лица, принимающего решение, всегда должна быть возможность воспользоваться также необработанными результатам мониторинга.

Решение следующей проблемы - выявление предмета мониторинга - тесно связано и зависит от решения предыдущей проблемы. Сущность этой проблемы заключается в том, что при организации мониторинга важно определить, какой уровень интересуется руководящий орган социально-экономической системы. Это могут быть отслеживания изменений на уровне осознания, норм и статусов, а также взаимодействий между людьми или их группами.

Важной при формировании мониторинга является проблема выбора технологии его проведения, определения инструментария и типа выборки данных.

Не менее важным является вопрос правильного выбора источников информации об исследуемом объекте или явлении, также должен быть решен на этапе формирования управленческого мониторинга СЭС.

Чтобы сформировать систему мониторинга социально-экономической системы, важно правильно определить направления управленческой деятельности или объекты, которые будут систематически отслеживаться, и сформулировать критерии, по которым полученную информацию оценивать, сравнивать и анализировать. Объектами мониторинга (сферой мониторинга) СЭС должны выступать основные составляющие внутренней и внешней среды, системообразующих связи, дают основания характеризовать ее как целостную открытую систему.

Чтобы система мониторинга работала, орган управления должен рассматривать вопросы сбора и анализа информации с целью систематизации своей работы и системы в целом. Высокой эффективности управления можно достичь только тогда, когда руководящий орган хорошо ориентируется в ситуации, компетентен в принятии управленческих решений.

### **1.3. Принципы и этапы мониторинга социально-экономических программ**

Управленческий мониторинг социально-экономической системы следует формировать таким образом, чтобы он выполнял следующие основные функции:

- наблюдение за состоянием системы с применением установленных показателей (индикаторов)
- определение уровня отклонения фактически полученных данных от предполагаемых;
- проведения диагностики системы с целью выявления ее состояния и причин возникновения проблем в управлении и определения на основании полученных данных об отклонении или серьезные ухудшения в состоянии и развития возможных путей их устранения;
- обеспечение процесса принятия оперативных управленческих решений по нормализации функционирования системы в соответствии с поставленными стратегическими целей и плановых показателей;
- обеспечение процесса осуществления регулярного текущего корректировки целей, включая стратегическими и показателей развития системы в случае необходимости.

При формировании мониторинга СЭС надо учитывать, что его главной целью является определение наметившихся изменений. Мониторинг следует создавать для формирования информационной базы управления СЭС.

С поставленной цели следует, что проектирование мониторинга социально-экономической системы должна предусматривать необходимость выполнения им следующих задач:

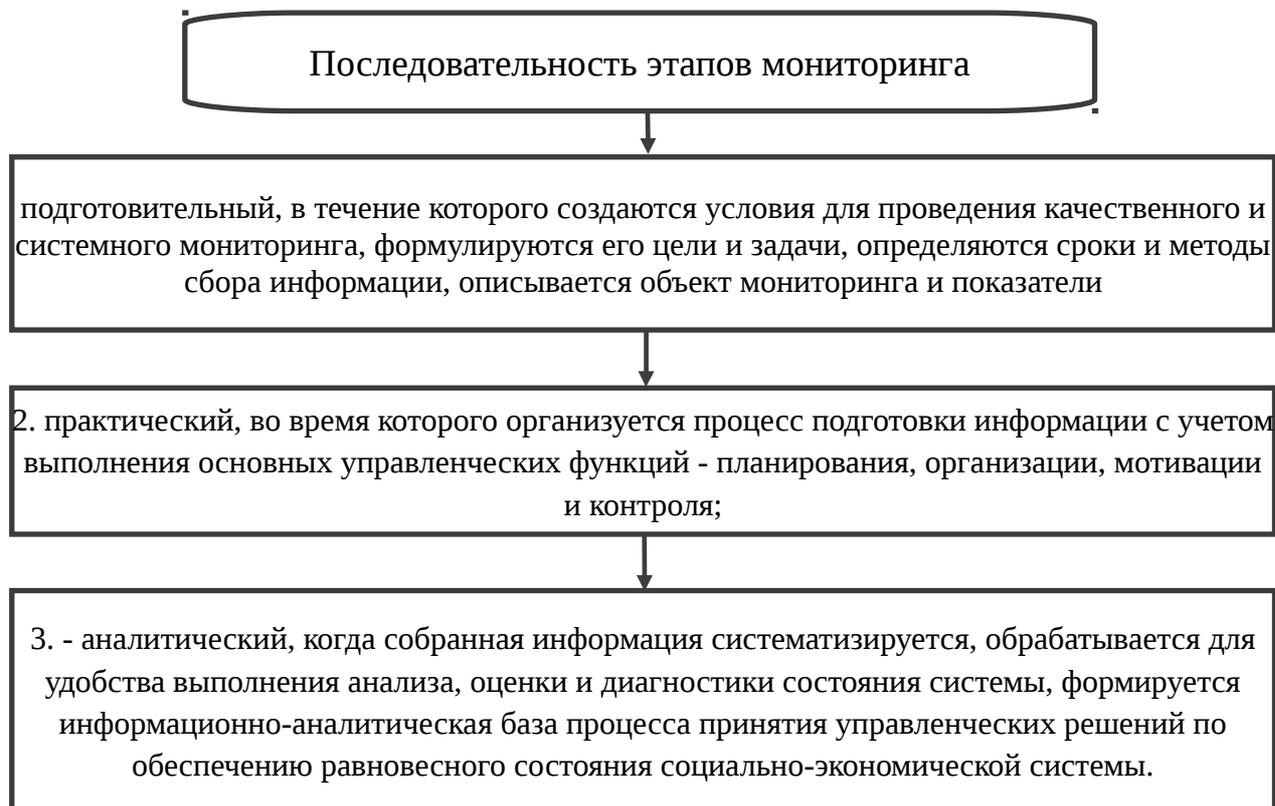
- оценку существующего потенциала всех аспектов функционирования системы;
- создание данных для целостного видения состояния всей системы и ее подсистем;
- совершенствование информационной базы для анализа всех аспектов функционирования системы;
- выявление имеющихся резервов для развития системы;
- определение тенденций развития системы;
- совершенствования управления процессом функционирования системы.

Мониторинговая отчетность формируется в виде стандартизированных форм и должен отражать:

- фактически достигнутое значение показателя в сравнении с предусмотренным;
- размер отклонения фактически достигнутого значения контролируемого показателя от предполагаемого;
- определения обнаруженного отклонения и отнесения его к разряду нормального, порогового или критического значения;
- выявления причин отклонений для показателя в целом и по отдельным его составляющим путем анализа, алгоритм которого должно быть четко определенным;

- определение лиц, ответственных за каждый показатель, и разработка ими системы отслеживания его динамики;

Механизм формирования мониторинга должна предусматривать разработку организации его проведения в определенной последовательности этапов.



**Рис. 1. Последовательность этапов механизм формирования мониторинга**

При соблюдении этой последовательности этапов мониторинг позволяет оценить общее состояние СЭС и выявить его особенности, проанализировать эти особенности с целью выявления его характеристики - положительной или отрицательной.

На каждом этапе реализации мониторинга необходимо осуществлять совокупность действий, обеспечивающих такую систему управленческого мониторинга, которая поможет органа управления во всех аспектах его деятельности.

Последовательность действий по созданию системы управленческого мониторинга является значимым фактором из-за того, что позволяет учитывать важность каждого этапа. В случае пропуска нескольких и даже одной составляющей этого процесса можно упустить важные аспекты, когда создана система окажется неэффективной или просто не заработает.

При разработке механизма формирования управленческого мониторинга социально-экономической системы необходимо учитывать, что он должен быть инструментом определения состояния объектов, явлений, ситуаций и проблем, которые можно отслеживать в течение определенного времени и отображать количественными и качественными показателями (индикаторами).

Формирование управленческого мониторинга СЭС включает определение источников получения данных для него. Они объединяют внешние и внутренние составляющие, поступающих в основные подсистемы управления: экономическую, социальную, финансовую, экологическую, маркетинговую. В руководящей подсистеме происходит обработка полученных данных, в

результате которого или принимается управленческое решение, или определяется потребность в получении дополнительных данных. В случае обнаружения брака данных посылают запрос о дополнительных данных или о корректировке процесса их сбора.

Для информационного описания процессов функционирования и развития социально-экономической системы самым является подход, в основу которого положен стратификацию ее внутреннего и внешнего пространства. В рамках системно-интеграционной теории во внутреннем пространстве системы выделяют семь составляющих подсистем (табл. 2).

Ментальная подсистема отражает характеристики мышления индивидов, особенности их восприятия и интерпретации информации, стереотипность подходов, способность к диагностике ситуации и тому подобное. Культурная подсистема характеризует организационную культуру и оценку важности и значимости внешней и внутренней информации. Институциональная подсистема - это совокупность взаимосвязанных микроинститутов, то есть формальных и неформальных норм, правил, традиций и т. Когнитивная подсистема включает механизмы, познания и их продукт - корпоративные знания. В рамках технологической подсистемы осуществляется непосредственное производство продукции и услуг. Поведенческая подсистема включает образцы поведения других систем, она определяется как проекция внешней среды на внутреннюю среду СЭС. Подсистема отражает опыт функционирования самой социально-экономической системы.

Аналогично структурируется и внешнюю среду. Выделяют ментальные и культурные особенности населения страны, институциональную систему страны, социально-экономический генотип общества и соответствующую ему систему создания и распространения знаний, национальное богатство, исторический опыт внешнего окружения страны, ее собственный исторический опыт. Каждая из подсистем взаимодействует в процессе функционирования СЭС не только с другими подсистемами, но и с одноименными подсистемами внешней среды

На концептуальном уровне в процессе управления развитием социально-экономической системы осуществляется мониторинг подсистем.

Развитие социально-экономической системы способствует появлению новых показателей, возникновению новых элементов, связей или подсистем, создают новые проблемы в управлении. Четкое определение проблемы позволяет выявить границы нового объекта, мониторинг которого будет проводиться. В дальнейшем осуществляют описание самого объекта (явления или процесса) для определения сущности индикаторов и периодичности их отслеживания. В процессе применения в управленческой деятельности полученных мониторинговых данных проводят анализ использования. При обнаружении недостаточности информации для принятия управленческого решения процесс повторяется в такой последовательности, описание объекта, выделение новых индикаторов, их анализ и применение.

Однако созданный даже на основании научных разработок управленческий мониторинг СЭС не является догмой, он постоянно корректируется с учетом новых задач, стоящих перед системой управления.

Чтобы оценить уровень качества системы управления с помощью создаваемого мониторинга, следует выбрать номенклатуру мониторинговых показателей, которая в общем случае имеет:

- характеризовать соответствие результатов мониторинговых отслеживания их назначению и целям проведения;
- определять значимость и достоверность полученных результатов показателей управленческого мониторинга СЭС;
- характеризовать уровень созданных мониторинговых показателей и возможность использования их для оценки результатов функционирования системы;
- предоставлять возможность контролировать и оценивать результативность и эффективность состояния системы.

Таким образом, при создании системы управленческого мониторинга социально-экономической системы необходимо сформулировать и обосновать:

- цели, задачи и принципы создания мониторинга; выявить и обосновать основные направления мониторинговых отслеживания, которые станут основой для разработки перечня показат
- ков (индикаторов), которые будут отслеживаться в процессе мониторинга;
- подготовить систему технологического обеспечения проведения мониторинга;
- создать организационный механизм реализации мониторинга на всех уровнях управления.

Следовательно, мониторинг социально-экономической системы как целостная система наблюдения, анализа и диагностики основных социально-экономических процессов является необходимым звеном при подготовке, принятии и контроле решений в структурах хозяйственного управления, законодательной и исполнительной власти. Задачами его является идентификация, факторный анализ, диагностика процессов, направленных на объективное и комплексную оценку состояния СЭС, предупреждения ее нежелательного развития.

Экономико-математическое обеспечение мониторинга социально-экономических систем требует разработки и адаптации особого инструментария моделирования, соответствует его задачам, как обобщенного метода социально-экономических измерений, анализа и регулирования. В частности, должна быть разработана методология построения экономико-статистических моделей с переменным экзогенных и эндогенных формируемым составом факторов; определены методы совместного учета количественных и качественных данных. Реализовать экономико-математическое обеспечение мониторинга СЭС можно в виде экспертных систем для различных уровней управления.

Приведенные учебно-методические материалы по проведению мониторинга социально-экономических систем показывают настоятельную необходимость исследования в организационных структурах, механизмах и

практике функционирования органов государственного управления. Здесь важно иметь в виду возможный рост бюрократического аппарата, чрезвычайно высокий уровень дифференциации и формализации его деятельности, инерционность, консерватизм, слабую чувствительность к динамичным и противоречивым процессам современной жизни и т. п. Отсюда следует низкий уровень доверия граждан к органам государственной власти из-за их неспособности решать не только сложные комплексные проблемы, но и относительно простые бытовые задачи, а также падение престижа и удовлетворенности своей работой госслужащих, и как итог - самоизоляция, отчуждение от государственных органов интересам рядовых граждан.

### **Задания для самостоятельной работы:**

1. Назовите основные социально-экономические проблемы общества
2. Что может предусматривать социальная работа в сфере образования?
3. В чем состоит сущность и понятие мониторинга?
4. Определите основные задачи регионального социально-экономического мониторинга.
5. Перечислите основные этапы проведения мониторинга.
6. Какие основные функции призвана выполнять социально-экономическая система?
7. Назовите главные задачи мониторинга социально-экономической системы.
8. Какие основные составляющие включает мониторинг СЭС?
9. Решение каких проблем предусматривает создание концепции системы мониторинга?
10. Назовите основные функции управленческого мониторинга социально-экономической системы?

### **Тестовые задания**

#### **1. Что относится к социально-экономическим проблемам общества**

1. безработица, бедность, увеличение числа социально незащищённых лиц.
2. инфляция, безработица, экономический кризис.
3. безработица, экономический кризис, трудовая миграция.
4. все ответы правильные.

#### **2. Что может предусматривать социальная работа в сфере образования?**

1. просветительскую работу, консультирование, организацию культурно-досуговых мероприятий.
2. просветительскую работу, экономический рост, борьба с инфляцией, уменьшение безработицы.
3. социальный патронаж, трудовая миграция, экономический рост.
4. все ответы правильные.

#### **3. В чем состоит сущность и понятие мониторинга?**

1. мониторинг - это специально организованная и постоянно действующая система необходимой статистической отчетности, сбора и анализа социально-экономической информации
2. мониторинг – это работа с лицами, совершившими правонарушения, в первую очередь с несовершеннолетними нарушителями.
3. мониторинг – это формирование у детей и молодежи представления о здоровом образе жизни.
4. правильных ответов нет.

#### **4. Назовите основные принципы организации мониторинга.**

1. принцип объективности, принцип реалистичности, принцип целенаправленности, принцип альтернативности
2. принцип синергичности, принцип организационного единства процессов мониторинга и управления социально-экономическим развитием региона, принцип иерархичности
3. принцип проблемной организации мониторинга, принцип универсальности, принцип сочетания непрерывности и периодичности, принцип оперативности, принцип достоверности
4. все ответы правильные.

#### **5. Перечислите функции мониторинга социально-экономического развития региона.**

1. организационная, информационно-диагностическая.
2. контрольная, аналитическая, коммуникационная..
3. правильные ответы: А. Б.
4. все ответы неправильные.

#### **6. Назовите этапы проведения мониторинга.**

1. процесс непрерывного наблюдения, исследование явлений и событий.
2. формирование информационной базы управления.
3. контроль за ходом и характером изменений объекта оценка отклонений на основе системы критериев (эталонов).
4. все ответы неправильные.

#### **7. Что понимается под понятием «Социальные проблемы»?**

Под понятием «Социальные проблемы» в теории социальной работы и других наук на сегодняшний день принято понимать частичное или полное неудовлетворение потребностей, интересов отдельных личностей, групп, обществ.

1. Да.
2. Нет.

#### **8. Что понимается под понятием «Социальная работа»?**

Под социальной работой, как под видом практической деятельности принято понимать особую профессиональную деятельность по улучшению уровня жизни отдельных личностей и всего общества.

1. Да.
2. Нет.

#### **9. Определите, самые важные для Вас социально-экономические проблемы Таджикистана.**

## **10. Назовите самые важные на Ваш взгляд, основные причины трудовой миграции в стране.**

### **КЕЙСЫ**

#### **«Влияние трудовой миграции на семейное положение»**

Метод предназначен для получения знаний по дисциплинам, истина в которых имеет несколько вариантов решения, т.е. нет однозначного ответа на поставленный вопрос, а есть несколько ответов, которые могут соперничать по степени истинности.

Задача преподавания при этом сразу отклоняется от классической схемы и ориентирована на получение не единственной, а многих истин и ориентацию в их проблемном поле.

В настоящий момент складывается следующая ситуация:

Рассматривается семейное положение:

Муж – Саттор, 43л.

Жена – Марьям, 38л.

Дочь – Ситора, 18л.

Дочь – Зарина, 16л.

Сын – Рахмон, 14л.

Сын – Юсуф, 12л.

Саттор, глава семьи находится свыше 3 лет в трудовой миграции. В семье подрастает дочь, которая уже должна определиться после окончания школы. Имеется три варианта:

Поступить в ВУЗ, но требуется оплатить за обучение.

Поступить на работу, связанную с торговлей на рынке.

Возможное замужество, по предложению дальних родственников из сельской местности.

Рассмотрим следующую ситуацию. В настоящее время Саттор, глава семьи, находящийся в Российской Федерации, испытывает некоторые затруднения с трудовым устройством и поэтому не в состоянии оказать денежную помощь семье. Поэтому семья испытывает тяжелое материальное положение.

Задача социального работника разобраться в сложившейся ситуации и помочь семье в решении возникшей проблемы.

Здесь важно определить инструмент, позволяющий применить теоретические знания к решению практических задач. Необходимо развить у социального работника умение самостоятельного мышления, терпения выслушивать и учитывать альтернативную точку зрения, аргументированно высказать свою. При этом важно следовать следующим правилам:

1. Наличие модели социально-экономической системы, состояние которой рассматривается в некоторый дискретный момент времени.
2. Коллективная выработка решений.
3. Многоальтернативность решений; принципиальное отсутствие единственного решения.
4. Единая цель при выработке решений.

5. Наличие системы группового оценивания деятельности.
6. Наличие управляемого эмоционального напряжения обучаемых.

Исходя из сложившейся семейной ситуации для социального работника важно определить круг вариантных решений создавшейся ситуации.

Для этого необходимо, путем опроса выяснить мнение всех членов семьи по решению проблемы. Далее, на основе полученных ответов, предложить семье несколько вариантов выхода из создавшейся жизненной ситуации.

В данной ситуации группе обучаемых можно предложить составить перечень вопросов, которые, по мнению группы, могут прояснить положения в семье.

Далее, в группе идет обсуждение всех поступивших вопросов. По результатам обсуждения принимается совместное решение.

## ГЛАВА II. ПРОЦЕСС ПРИНЯТИЯ РЕШЕНИЙ В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ

**2.1. Сущность и содержание принятия решения в системе государственного управления**

**2.2. Классификация государственных управленческих решений**

**2.3. Этапы и процедуры принятия решений в государственном управлении**

**2.4. Особенности и свойства принятия решений в государственном управлении**

В результате освоения данной темы студент **должен**

### **Знать:**

- сущность, принципы и цели принятия решений в системе государственного управления;
- процедуры принятия решений в системе государственного управления;
- основные этапы принятия и реализации государственных решений.

### **Уметь:**

- использовать полученные знания в области государственного управления в реализации профессиональных навыков.
- разрабатывать условия для реализации на практике решений в сфере государственного управления;

### **Владеть:**

- навыками разработки государственных управленческих решений, оценки условий их принятия и реализации;
- навыками оценки экономических и социальных условий реализации государственных решений.

### **2.1. Сущность и содержание принятия решения в системе государственного управления**

В условиях повсеместного внедрения информационно-коммуникационных технологий, огромного потока информации вокруг нас и динамичного образа жизни населения тщательная и четкая *разработка, и реализация эффективных управленческих решений* становится гарантом эффективной деятельности и достижения целей развития, в том числе, и в органах государственного управления.

Управление обеспечивает порядочность, целостность, нормальное функционирование и развитие существующей системы. В настоящий момент времени в условиях глобализации мирового хозяйства государственным структурам приходится принимать актуальные и практически приемлемые управленческие решения, направленные на всестороннее разрешение складывающихся проблем в разнообразных сферах экономической и общественной жизни.

Импульсом управленческого решения является необходимость решения проблемы. Для решения проблемы необходимо ответить на следующие вопросы: что делать; как делать; в каком объеме; в какие сроки; где; для кого; что это даст обществу и пр.

Встречаются два определения принятия решений: *узкое и расширенное*.

Решения в *узком смысле* могут быть выделены только как выбор альтернативы, ориентированный на цель, но в *широком смысле* это понятие включает и подготовку решения (планирование). Выбор решения предполагает наличие четкого представления о мерах по реализации, контролю и анализу результатов действий.

Процесс принятия решений представляет собой эпицентр государственного управления, наглядно демонстрирующий не только назначение, но и специфику данного типа урегулирования общественных отношений. Принимаемые на данном уровне решения учитывают, как прошлые обязательства государства, так и предвосхищающие возможные следствия реализуемых целей.

Исследование научной литературы показывает, что понятие «решение» многообразно<sup>10</sup>.

Под *решением* иногда понимают и нахождение определенного варианта действия, и сам процесс деятельности, и ее конечный результат.

Категория «*управленческое решение*» имеет многоаспектное содержание.

В *широком смысле* управленческое решение можно понимать как концентрированное выражение процесса управления на его заключительной стадии, как подлежащую выполнению команду, поступающую от управляющей системы к управляемой.

Управленческое решение связано с деятельностью человека, руководящего другими людьми и использующего при этом все свои способности, умение, знания и навыки.

Управленческое решение как специфический вид человеческой деятельности в процессе управления можно представить в виде последовательности определенных операций. Это, прежде всего, разработка вариантов действий, выбор варианта, его принятие (утверждение) и осуществление.

Изучение государственного решения предполагает определение его понятия. В данном случае речь идет об особом типе управленческих решений, составляющих функцию государственной власти.

Под *государственно-управленческим решением* понимается осознанно сделанный субъектом государственного управления выбор целенаправленного воздействия на социальную действительность, выраженный в официальной форме.

Существует и более широкое понятие государственного решения, в соответствие с которым, это властная воля государства, которая приобретает

---

<sup>10</sup> Афопискин А.И. Управленческие решения в экономических системах: учеб. пособие / А.И. Афоничкин, Д.Г. Михаленко. - СПб.: Питер, 2010. – С. 128

официально выраженную форму, будучи закрепленной в существующих государственных актах, издаваемых государственным органом либо должностным лицом в соответствии со своей компетенцией и в пределах предоставленных полномочий.

Управленческие решения могут иметь двоякий характер, поскольку могут быть направлены как вовне — на управляемую подсистему, так и внутрь — на управляющую подсистему. Но при этом качественная специфика управленческих решений заключается в преобразовании и стабилизации управляемого социального объекта.



Рис. 1. Место решения в процессе управления<sup>11</sup>

Таким образом, **государственное решение** — это, как правило, идеальная модель будущего, где содержится информация, данная субъектом власти, о желательности и нужности того, что должно быть исполнено.

Основное содержание данного управленческого процесса — волевое воздействие управляющих на управляемых. Если деятельность по подготовке и принятию управленческих решений всегда духовна, то деятельность по

<sup>11</sup> Управленческие решения: технология, методы и инструменты : учеб. пособие / С.В. Петухова [и др]. - М.: Омега-Л, 2011. – С. 56

реализации этих решений в основном материальна, в какой бы социальной сфере она ни осуществлялась.

## 2.2. Классификация государственных управленческих решений

Многообразие общественных отношений, требующих государственного вмешательства, порождает множество **видов государственных решений** и соответственно действий властного характера. В управленческой деятельности, как правило, решаются задачи двух типов: оригинальные (нетривиальные) и однотипные, повторяющиеся. Отсюда и решения, которые приходится находить и брать ответственность за их принятие и непосредственное исполнение, также могут быть *оригинальными* либо *типичными*.

Оригинальные задачи не поддаются унификации и стандартизации в полном объеме. Но для них могут быть применены общие принципы решения управленческих задач. В большинстве случаев целесообразно стандартизировать как технологию решения повторяющихся однотипных задач, так и формы предоставления информации.

Государственные решения бывают в известной мере, **политическими** и **административными**.

Первые принимаются по наиболее важным общественно значимым проблемам политическим руководством, т.е. высшими органами государственной власти, либо руководителями, непосредственно исполняющими полномочия государственных органов (президент, председатель правительства, председатели палат парламента, руководители законодательных и исполнительных органов власти, министры и некоторые другие).

Политические решения составляют первичный уровень государственных решений, тогда как административные решения являются вторичными, имеющими подчиненно-вспомогательное значение. Административные решения производны от политических в том смысле, что они направлены на обеспечение условий для подготовки, принятия и реализации решений политического руководства.

Отличительная особенность государственных решений административного уровня в том, что они имеют, как правило, обезличенный характер. В их подготовке, принятии и выполнении участвует большое число специалистов разного профиля и поэтому их авторство не связывают с именем конкретного госслужащего.

Многогранные проявления общественной жизнедеятельности и возникающих в ней ситуаций объясняют большое разнообразие соответствующих решений, принятие которых требуется со стороны государства.

Классификация государственных решений позволяет систематизировать их по различным основаниям, например, по субъектам управления, времени и сфере действия, содержанию и форме и т.д.

Итак, государственные решения можно классифицировать следующим образом:

<b>Типы государственных решений</b>	<b>Описание</b>
По субъектам управления	общенародные (выборы, референдум); республиканские, региональные, местные; законодательной власти, исполнительной власти, судебной власти; единоличные, коллегиальные.
По целям и времени действия	стратегические (долгосрочные); тактические (среднесрочные); оперативные (краткосрочные).
По масштабу действия	общегосударственные; локальные; внутриведомственные; межведомственные.
По нормативной природе	общие (нормативные), частные (ненормативные).
По юридической силе	высшие (конституционные), законодательные; подзаконные.
По видам государственного управления	гражданские, военные.
По формам правовых актов	законы (конституционные, кодексы); указы (президентские); постановления (парламента, палаты парламента, правительства, суда, прокуратуры); распоряжения (президента, правительства, руководителей законодательных и исполнительных органов власти); приказы (руководителей госорганов и их структурных подразделений; военные); приговоры (суда); санкции (следственных, прокурорских органов); декреты; указания, предписания, инструкции и т.д.; программы, декларации, положения, уставы; межгосударственные договоры и соглашения.
По порядку принятия - способу оформления и придания юридической силы:	первичные, т.е. непосредственно приобретающие юридическую силу (законы, указы, постановления и т.п.); вторичные, т.е. вводимые в действие и утверждаемые другими решениями (например, инструкция, утверждаемая приказом министра; положение, утверждаемое постановлением главы администрации, и т.п.).

По методам разработки	типичные (аналогичные), нетипичные (оригинальные).
По содержанию	политические, административные, экономические, организационные, технологические и др.
По форме изложения	письменные, устные.
По механизму действия	прямого (непосредственного) действия, рамочные (отсылочного характера).
По значимости для исполнения	обязательные, рекомендательные.
По характеру воздействия	стимулирующие, протекционистские, мотивационные, ограничительные, запретительные и др.
По степени публичности (открытости)	общего пользования, служебного пользования, секретные, совершенно секретные.

Данная классификация выражает системную характеристику всего комплекса государственных решений. Она охватывает наиболее общие, но при этом и свойственные таким решениям, характерные признаки.

### 2.3. Этапы и процедуры принятия решений в государственном управлении

Управленческие решения и действия по их реализации играют центральную роль в системе государственного управления. Решения связывают воедино разнородные социальные интересы и политические позиции, стратегические цели и оперативные задачи, идеальные проекты и реальные действия сотен государственных руководителей, тысяч профессиональных чиновников и миллионов рядовых граждан»<sup>12</sup>.

**Субъектами** государственного управления выступают законодательные и исполнительные органы, осуществляющие косвенные и прямые управленческие воздействия в соответствии с их полномочиями.

**Объектом** государственного управления являются социально-экономические процессы, общественные институты, социальные группы.

Определяя место государственных решений в системе государственного управления, можно выделить в научной литературе узкий и широкий подходы. В соответствии с широким подходом решение вообще и государственное решение в частности совпадает соответственно с управление вообще и государственным управлением в частности. Этот подход восходит к работам Г.Саймона, понимающего решение как связующий процесс, пронизывающий все функции управления.

Как отмечает А.А.Дегтярев, «в сфере государственного управления и публичной политики доминирует все же так называемый «узкий» взгляд на категорию решения (Дж. Андерсон, М. Хилл, А. Карпов и др.), согласно

<sup>12</sup> Дегтярев А.А. Принятие политических решений: учеб. Пособие. М.: КДУ, 2014, С. 14

которому собственно принятие (или утверждение) решений выступает либо одной из функций и компонентов публичной политики (public policy), либо лишь одной из фаз управленческого процесса наряду с фазами аналитической подготовки и практической реализации тех же решений»<sup>13</sup>.

Политическое управление может иногда быть идентифицировано в терминах решения, но очень часто публичная политика включает в себя целые группы решений или же то, что выглядит несколько шире, чем простое их проектирование, - Публично-государственная политика развивается скорее даже в рамках фазы, обозначаемой как фаза реализации решений, чем на стадии их выработки и принятия внутри политико-управленческого процесса»<sup>14</sup>.

Вместе с тем, несмотря на указанные различия, все исследователи признают, что решения являются центральным, важнейшим компонентом государственного управления и, соответственно, их суть зависит от реализуемой модели публичной политики и управления.

Разработка, принятие и реализация государственных решений — это сложный, многоступенчатый процесс, в котором происходит выработка, и согласование позиций по самым разнообразным общественно значимым вопросам с целью практического осуществления мер властного воздействия на социальную действительность.

Принятие всех управленческих решений в сложных ситуациях требует применения **рациональных технологий, состоящих из последовательности взаимосвязанных этапов**, т. е. некоторой стандартной и неизменной последовательности шагов, которые должен сделать руководитель, чтобы принять рациональное решение. Это деятельность реализуется в рамках нормативного подхода к принятию решений.

Анализ **процесса принятия государственных решений** и выделение его **этапов** основывается как на общих управленческих принципах и технологиях, так и на регламентах, специфических для государственного и местного управления.

Один из классиков теории управления Г. Саймон выделяет и описывает три этапа:

1. поиск причин, вызывающих необходимость принятия решений в системе государственного управления — **разведывательная деятельность;**
2. продумывание, развитие и анализ возможных направлений деятельности — **проектная деятельность;**
3. выбор определенного курса деятельности из возможных — **деятельность по выбору.**

В учебнике **М. Мескона** и др. производится более детальное разбиение процесса принятия решения<sup>15</sup>:

1. диагностика проблемы;
2. формулировка ограничений и критериев принятия решений;

<sup>13</sup> Дегтяров А.А. Принятие политических решений: учеб. Пособие. М.: КДУ, 2014, С. 15

<sup>14</sup> Hill M. The policy process in the modern state. L., 1997. P.7.

<sup>15</sup> Мескон М.Х., Альберт М., Хедоури Ф. Основы менеджмента: Пер. с англ. – М.: Дело, 2002, С. 59.

3. определение альтернатив;
4. оценка альтернатив;
5. выбор альтернативы;
6. реализация альтернативы;
7. получение обратной связи и корректировка решения.

**С. Янг** в работе «Системное управление организацией» предлагает десять этапов принятия решения:

1. определение целей системы;
2. выявление проблем;
3. исследование проблем и постановка диагноза;
4. поиск решения проблемы;
5. оценка всех альтернатив и выбор наилучшей из них;
6. согласование решений;
7. утверждение решения;
8. подготовка к вводу;
9. управление применением решения;
10. проверка эффективности решения<sup>16</sup>.

Сам процесс принятия управленческих решений осуществляется с использованием целого ряда специальных процедур. Обычно совокупность процедур по принятию управленческих решений называют «регламентом».

Принципиальные схемы принятия решений государственными органами власти прописаны в Конституции Республики Таджикистан, уставах областей и местных органов самоуправления. Уставами предусмотрены нормативные и ненормативные наименования актов.

Процесс принятия решения в законодательных органах установлен регламентом. Он включает перечень предписаний, позволяющих определить порядок в границах полномочий и распределения ответственности между индивидуальными членами административного органа.

Основными элементами регламента являются порядок созыва сессий, парламентских слушаний, заседаний комиссий и комитетов, кворум, полномочия депутатов, порядок применения прав.

Регламенты имеют несколько разновидностей - регламент проведения совещаний и сессий, регламент прохождения документов, регламент принятия решений.

Регламент проведения совещаний и сессий устанавливается для упорядочения работы крупных представительных мероприятий.

Регламент принятия решений определяет порядок в подготовке и принятии решений между управленческими уровнями. Он включает в себя следующие разделы:

- структура административных органов;
- полномочия должностных лиц, порядок выборов должностных лиц;
- текущая деятельность по координации (образование комиссий);

---

<sup>16</sup> См.: Соколова А.Е. Разработка управленческого решения: конспект лекций. – М.: Высшее образование, 2008. – С.49-78.

– *распределение финансовых потоков.*

В органах государственной власти важнейшими подразделами регламентов является: правосубъектность выносимых решений, порядок внесения проектов, принятие нормативных актов, установление контрольных сроков подачи и рассмотрения документов, порядок утверждения должностных лиц, порядок взаимодействия глав представительной и исполнительной ветвей власти, порядок отчета глав представительной и исполнительной ветвей власти, процедура их отзыва, способы разрешения споров между ветвями власти, порядок рассмотрения запросов депутатов и жалоб населения.

Регламент прохождения документов заключается в порядке регистрации и передачи проходящих через систему управления распорядительных документов на основе действующего законодательства.

При прохождении документов предполагается наличие трех стадий:

1. **Входная стадия** - документ принимается к рассмотрению органами власти в соответствии с принятыми полномочиями.
2. **Стадия рассмотрения документа** - соответствующей службе, должностному лицу, чьи функции наиболее близки к профилю проблемы документа, делегируются полномочия на анализ документа.
3. **Выходная стадия** - фиксируется реакция на содержание входящего документа на базе действующих нормативов.

Регламент прохождения документов положен в основу документооборота всех организаций и играет важную роль в упорядочении системы разработки управленческих решений.

В государственном управлении необходимо максимально точно и правильно выражать смысл целесообразных форм, в которых содержатся властные требования, т.е. самих решений. Поэтому в юридической практике обычно закрепляются требования к правовым документам разного рода, их построению, соотношению частей, разбитых на статьи, пункты и подпункты, формулированию положений, используемой терминологии и т.д. Среди правил юридической техники выделим:

- а) правильное формулирование правовых норм и предписаний;
- б) ясное определение смысловых значений применяемых понятий и терминов;
- в) юридический язык
- г) емкие и точные заголовки глав и статей;
- д) отсылки к другим статьям; е) правильные обозначения госорганов, должностных лиц и других субъектов;
- ж) реквизиты. (*Реквизиты государственных решений, как правило, следующие: герб, наименование государственного органа, название акта (указ, приказ, постановление, распоряжение и т.п.), заголовок (о чем), номер, дата принятия (подписания), подпись должностного лица, визы согласования, исполнитель и др.*)

Стремясь упорядочить процесс разработки управленческих решений, государственным органам следует стандартизировать общие требования к ним в

ведомственных инструкциях, памятках, рекомендациях по служебному делопроизводству.

Управленческие процедуры, связанные с принятием органами государственной власти соответствующих решений, служат обеспечению четкого функционирования государственного аппарата, обеспечивают полноту, всесторонность и объективность анализа проблем и обстоятельств конкретных дел, служат достижению целей государственного управления, создают условия для реализации прав, обязанностей и законных интересов граждан и других участников государственной деятельности, помогают проводить в жизнь принцип ответственности каждого органа за порученное дело.

Принимая управленческие решения, орган государственной власти реализует возложенные на него полномочия для выполнения задач и функций в рамках своей компетенции, т.е. реализует государственный, иначе — публичный, интерес.

Реализация публичного интереса, выражающего необходимость эффективного и рационального использования государственно-властных полномочий, напрямую связана с обязательностью четких процедурных правил для участников таких отношений. Подобные отношения возникают в связи или по поводу совершения органом государственной власти своей юрисдикционной деятельности в пределах предоставленной правовой компетенции.

Итак, в механизме принятия государственного решения выделяются **формальные** (регламентированные нормами) и **неформальные** (отражающие особенности анализа и решения конкретной проблемы с точки зрения общих принципов управления) звенья, официальные и неофициальные каналы его подготовки. Важно, чтобы эти стороны разработки решения не противоречили друг другу.

#### **2.4. Особенности и свойства принятия решений в государственном управлении**

В самом общем виде особенность принятия государственных решений обусловлена соединением подсистем власти и государственного управления. При этом последняя представляет собой как бы ближайшее окружение механизма принятия решений и от его характера зависит направленность действий по выдвижению и реализации целей.

Государственные решения описываются с точки зрения определенных свойств и характеристик.

В учебной литературе выделяют следующие **характерные свойства** решений в государственном управлении:

1. Решения, принятые органами государственной власти и оформленные как правовые акты, характеризуют юридическую значимость предписанных ими действий. Установленные в них меры обычно обязательны для исполнения. Отсюда выделяется такая черта государственного решения, как его директивность, обязательность. Будучи властным актом, государственное решение, как правило, обязывает, предписывает, запрещает, уполномочивает,

лишает, прекращает, разрешает, поощряет, наказывает и т.д. Хотя современное понимание решения предполагает процесс взаимодействия при его разработке, после принятия решения оно уже не может быть предметом торгов или договоров.

2. Для государственного управления и принимаемых в процессе его осуществления решений характерна обычно не одна, а несколько целей, связанных между собой. Например, стратегической, главной, постоянной и всегда актуальной целью можно считать удовлетворение общественных потребностей по приоритетным направлениям развития общества и государства. Этому служат ряды обеспечивающих, часто изменяющихся и потому не отличающихся постоянством целей, достижение которых осуществляется посредством последующих государственно-управленческих решений.

3. Выделяется и такое важное свойство государственных решений, как наличие системы правил, определяющей порядок их разработки, обсуждения, принятия, вступления в силу, внесения изменений и отмены.

4. Государственное решение предполагает взаимодействие со всеми заинтересованными лицами. Как справедливо отметил А.А.Дегтярёв, ни одно решение, даже в деспотическом или диктаторском государстве, не может быть принято «абсолютно единолично» уже потому, что кто-то должен просто написать указ тирана или обнародовать приказ диктатора, а затем обеспечить его надлежащее исполнение. Государственное решение, как правило, затрагивает интересы определённой части жителей страны.

Степень участия субъектов различных интересов может различаться в зависимости от политического режима, модели государственного управления, стиля принятия решения данным руководителем, типа решения. Обсуждение эффективно при предварительном определении проблем, уточнении целей, разработке альтернативных вариантов и др. Участие — фактор, способствующий увеличению степени рациональности решения. Индивидуальная ответственность руководителя за принятое решение при этом не снижается. Известный с прошлого века тезис «Управление — работа одного человека, обсуждение — работа многих», — остается аксиомой до наших дней.

Различие между принимающим решение и участниками принципиально важно с точки зрения определения меры ответственности. Ответственность за принятое решение несут руководящий субъект и участники, однако мера ее несопоставима. Тот, кто наделен государственными полномочиями принимать соответствующие решения, прежде всего, и, главным образом, отвечает за их качество и последствия. Единство полномочий и ответственности — неременное требование, предъявляемое к субъекту любого уровня иерархической структуры власти и управления.

Выделяют также **характеристики государственного решения:**

- авторитет решения, что означает уровень субъекта государственной власти, принимающего решение, его легитимность и обоснованность;

- диапазон решения, что характеризует политическое пространство, в рамках которого оно действует, и объем задач, охватываемый данным решением; политические решения, как правило, многоцелевые;
- информационная обеспеченность решения, т.е. информационная база его принятия, в том числе научная;
- технология и стиль принятия решения — совокупность методов и приемов подготовки и принятия решения, способов получения и восприятия информации, необходимой для решения, порядок и характер обсуждения альтернативных вариантов проектов и определения приоритетных из них; подходы при формулировании целей и при выборе средств для их осуществления;
- типы принятия решений — демократический или авторитарный;
- практическая значимость решения.

Можно сделать вывод о том, что государственное решение - основной компонент государственной политики и управленческого процесса, характеризующийся воздействием органов государственной власти на общественные структуры, взаимодействием элитных, и гражданских группировок. Сущность государственных решений зависит от господствующей в обществе модели управления.

### **Задания для самостоятельной работы**

1. Чем отличаются узкий и широкий подходы к определению государственного решения?
2. Перечислите характерные свойства государственных решений.
3. Каковы характеристики государственного решения?
4. Какие аспекты принятия государственных решений необходимо изучить для оптимизации этого процесса?
5. Охарактеризуйте экономический аспект принятия решений?
6. Назовите основные условия обеспечения высокого качества и эффективности управленческого решения?

### **Тестовые задания**

#### **1. Под управленческим решением в широком смысле понимается:**

1. концентрированное выражение процесса управления на его заключительной стадии, как подлежащую выполнению команду, поступающую от управляющей системы к управляемой.
2. разработка вариантов действий, выбор варианта, его принятие (утверждение) и осуществление.
3. управленческое решение связано с деятельностью человека, руководящего другими людьми и использующего при этом все свои способности, умение, знания и навыки.
4. верны ответы а) и б)

#### **2. Что из перечисленного не относится к основным условиям обеспечения высокого качества и эффективности управленческого решения?**

1. применение к разработке управленческого решения научных подходов менеджмента;
2. применение методов функционально-стоимостного анализа, прогнозирования, моделирования и экономического обоснования каждого решения;
3. правовая обоснованность принимаемого решения;
4. нет правильного ответа

**3. Под государственно-управленческим решением понимается:**

1. осознанно сделанный субъектом государственного управления выбор целенаправленного воздействия на социальную действительность, выраженный в официальной форме;
2. особый тип управленческих решений, составляющих функцию государственной власти;
3. законодательные и исполнительные органы, осуществляющие косвенные и прямые управленческие воздействия в соответствии с их полномочиями;
4. правильного ответа нет.

**4. Факторы, влияющие на принятие альтернативных решений?**

1. фактор времени
2. фактор успеха
3. фактор инфляции
4. все ответы верны

**5. Что из перечисленного характеризует экономический аспект принятия решений?**

1. материальная заинтересованность персонала;
2. качество трудовой деятельности;
3. распределение ответственности за выполнение принятого решения;
4. профессиональные качества руководителя;

**6. Чем характеризуется решения, принимаемые на государственном уровне?**

1. широта охвата
2. круг вовлеченных в исполнение решения или затрагиваемых этим решением
3. широта решаемых проблем;
4. все ответы верны

**7. Определите соответствие. Государственные решения можно классифицировать следующим образом: (У цифр левой колонки поставьте соответствующие буквы из правой)**

Понятия	Характеристики
1. По субъектам управления	а) общегосударственные; локальные; внутриведомственные; межведомственные.
2. По целям и времени действия	б) общего пользования, служебного пользования, секретные, совершенно

	секретные.
3. По масштабу действия	в) стратегические (долгосрочные); тактические (среднесрочные); оперативные (краткосрочные).
4. По степени публичности (открытости)	г) общенародные; республиканские, региональные, местные; законодательной власти, исполнительной власти, судебной власти; единоличные, коллегиальные.

8. Определите соответствие. (У цифр левой колонки поставьте соответствующие буквы из правой)

Понятия	Характеристики
1. Управленческое решение	а) осознанно сделанный субъектом государственного управления выбор целенаправленного воздействия на социальную действительность, выраженный в официальной форме.
2. Государственно-управленческое решение	б) концентрированное выражение процесса управления на его заключительной стадии, как подлежащую выполнению команду, поступающую от управляющей системы к управляемой.
3. Субъект государственного управления	в) социально-экономические процессы, общественные институты, социальные группы.
4. Объект государственного управления	г) законодательные и исполнительные органы, осуществляющие косвенные и прямые управленческие воздействия в соответствии с их полномочиями.

9. Перечислите основные этапы принятия решений в государственном управлении.

10. Сущность и содержание принятия решения.

*Практическая работа по теме*

### Управленческая ситуация 1.

При проведении конкурсных торгов на выполнение подрядных работ по автомобильной дороге Худжанд-Исфара и искусственным сооружениям на них определение победителей осложняется тем, что необходимо учитывать несколько критериев, в частности таких, как общая стоимость работ, условия финансирования, сроки выполнения и обеспечение качества дорожных работ и т. д.

Тем не менее, победитель конкурсных торгов должен быть определен и выбор должен быть обоснованным. А победитель должен действительно в

наибольшей степени соответствовать требованиям, предъявляемым ему заказчиком.

**Проблема:** *Как вы оцениваете ситуацию, когда победитель конкурсных торгов должен быть определен не по одному, а по нескольким критериям? Как, с вашей точки зрения, следовало бы оделять победителя подрядных торгов по государственным автомобильным дорогам и искусственным сооружениям на них?*

### **Управленческая ситуация 2.**

Администрация города Душанбе проводила конкурс на закупку автобусов для нужд города. Необходимо было принять решение о закупке большой партии автобусов, которые в наибольшей степени были бы удобны для пассажиров и имели высокое качество. При этом стоимость автобуса должна была быть минимальной. Естественно, что это важное управленческое решение должно приниматься коллегиально, для чего и был организован конкурс.

Проведение конкурса было поручено подведомственной организации, которая имела опыт проведения конкурсов, но не имела опыта работы с городским транспортом.

В конкурсной комиссии, которая была сформирована для принятия решения о закупке автобусов, преобладали чиновники, а не специалисты, имевшие непосредственное отношение к эксплуатации городского транспорта.

**Проблема:** *Как вы относитесь к решению администрации города Душанбе о проведении конкурса на закупку большой партии автобусов для нужд города? Правильно ли сформирована конкурсная комиссия? Какие рекомендации вы бы дали организаторам конкурса?*

## **КЕЙС**

### **«Принятие решения в системе местного самоуправления (на примере администрации района)»**

Как-то раз, прохаживаясь по улицам одного из микрорайонов города, я обратил внимание на очень плохое состояние улиц и дорог. Мусорные кучи лежали в углу домов, переполненные канализационные люки издавали зловоние, и канализационная вода лилась по тротуарам и дорожкам, распространяя инфекции и заразу. Каждый человек не раз сталкивается с такой картиной, но не каждый задает себе вопросы: «А почему это все происходит?», «Куда смотрят коммунальные службы?», «Куда идут наши деньги за мусор и другие коммунальные услуги?» и «Какова эффективность работы ЖЭУ?». Размышляя над этими вопросами, я увидел невысокого коренастого мужчину преклонных лет, который был также солидарен со мной. Он шел и по своему выказывал неудовольствие в адрес местного жилищно-коммунального хозяйства по поводу переполненных канализационных люков. «Ну, вот видите вы, что здесь творится, что это за безобразия? И это только для меня нужно?» - сказал он, остановившись возле меня. Его вопрос поставил меня в недоумение. Я решил расспросить его поподробнее. Передо мной стоял один из старейшин

из близстоящих домов этого микрорайона. Его звали дядя Шамсиддин и он рассказал мне свою историю.

Вот уже месяц как дядя Шамсиддин каждый понедельник выходит из дому и направляется в местное ЖЭУ. Вот уже прошел месяц как он обращается к коммунальным службам, чтобы те решили проблемы переполненных канализационных люков, забросов мусора и подвалов домов, заполненных канализационной водой. Но, к сожалению его обращения остаются безответными. Каждый раз диспетчер коммунальной службы принимает заявку и обещает ему отправить дежурную службу. И каждый раз пенсионер дядя Шамсиддин возвращается обратно с надеждой, что может в этот раз приедет долгожданная «дежурка» и очистит эти колодцы и подвалы. По словам дядя Шамсиддин само население данных микрорайонов не проявляет никакого интереса в решение проблем своего дома. «Вот если бы, мы собрались всем домов и обратились в местный Хукумат, то я уверен они бы к нам прислушивались и в тот же день решили бы нашу проблему. Мы сила, когда нас много, но когда я один я ничего не могу сделать», - закончил свою историю дядя Шамсиддин.

Заинтересовавшись этой проблемой, в то же день, я решил пойти в местное ЖЭУ и встретиться со служащими управления. дядя Шамсиддин согласился пойти со мной и показал ближайший путь.

В управлении мы недолго искали «Председателя района», который ввиду своей занятости долго не мог нас принять, но, в конце концов, принял. Раис выслушал нашу наболевшую проблему и сразу дал распоряжение службам решить вопрос. Я был удивлен, что так быстро вопрос разрешился. На мой вопрос «Почему дядя Шамсиддин вот уже целый месяц обращается в управление с проблемой, а оно до сих пор не решено?», Раис поведал нам и о своих проблемах - о низкой заработной плате, о нехватке кадров, о высоких ценах на топливо, из-за чего постоянно ощущается его недостаток, поэтому дежурная машина месяцами простаивает в управлении, о недостаточном материально-техническом обеспечении и о другом. Из-за нехватки кадров Управление неспособно проводить инспекцию местных районов, поэтому у Раиса нет четкой картины о настоящем состоянии жилищно-коммунального хозяйства микрорайонов города. Да и сами жители домов, по словам Раиса, могли бы быть активны в этом. В завершении нашего разговора я заметил, что на столе у Раиса стоит компьютер. Он признался, что не знает как его можно эффективно использовать в работе.

Далее, в группе идет обсуждение всех поступивших вопросов. По результатам обсуждения принимается совместное решение.

## ГЛАВА III. МЕТОДЫ ПРИНЯТИЯ УПРАВЛЕНЧЕСКИХ РЕШЕНИЙ

### 3.1. Количественные и качественные методы принятия решений

### 3.2. Аналитические методы принятия решений

### 3.3. Эвристические методы принятия решений

В результате освоения данной темы студент **должен**

**Знать:**

- сущность и виды методов принятия управленческих решений;
- процедуры методов принятия управленческих решений;

**Уметь:**

- использовать методы принятия решений в системе государственного управления.
- применять различные методы на практике решений в сфере государственного управления;

**Владеть:**

- навыками разработки государственных управленческих решений с использованием основных методов;
- навыками оценки эффективности методов принятия решений.

В своей жизни каждый человек вынужден принимать решения. К этому его постоянно подталкивают либо личная неудовлетворенность своим внутренним или внешним положением, либо общественные потребности.

Большинство решений мы принимаем не задумываясь, так как существует автоматизм поведения, выработанный многолетней практикой. Есть решения, которым мы придаем малое значение, и поэтому мало задумываемся при осуществлении выбора. И, наконец, существуют проблемы выбора, решая которые, человек испытывает мучительные раздумья. Как правило, эти проблемы имеют исключительный не повторяющийся характер и связаны с рассмотрением целого ряда альтернатив. В таких проблемах новым является либо объект выбора, либо обстановка, в которой совершается выбор.

Все методы принятия управленческих решений можно разделить на группы.

### 3.1. Количественные и качественные методы принятия решений

В основе количественных методов лежит научно-практический подход, предполагающий выбор оптимальных решений путём обработки (с помощью электронно-вычислительных машин - ЭВМ) больших массивов информации.

В зависимости от типа математических функций, положенных в основу количественных методов, различают:

1. линейное моделирование - используются линейные зависимости.

Этот термин появился в конце 30-х годов XX века, когда компьютерное программирование еще не было развито. Под линейным программированием

понимается линейное планирование, т.е. получение оптимального плана-решения в задачах с линейной структурой. Обычно его используют специалисты штабных подразделений для разрешения производственных трудностей. Типичными примерами применения модели линейного программирования являются следующие:

- укрупненное планирование производства (составление графиков производства, минимизирующих общие издержки в связи с изменением ставки процента);
  - планирование ассортимента изделий (определение оптимальной структуры производства продуктов питания для человека);
  - маршрутизация производства изделий (определение оптимального технологического маршрута изготовления изделия);
  - регулирование запасов (определение оптимального сочетания проектов на складе);
  - календарное планирование производства (составление календарных планов, минимизирующих издержки с учетом расходов на содержание запасов, оплату сверхурочной работы и заказов на стороне);
  - планирование распределения продукции и др.
2. динамическое программирование - позволяет вводить дополнительные переменные в процессе решения задач;

В основе метода лежит идея рассмотрения исходной задачи как представителя семейства сходных с ней задач. Динамическое программирование связано с многошаговым (многоэтапным) процессом принятия решений. При этом под многошаговым процессом принятия решений понимается деятельность, при которой принимаются последовательные решения, направленные на достижение одной цели.

3. вероятностные и статистические модели - реализуются в методах теории массового обслуживания;

Базой является вероятностная модель реального явления или процесса, т.е. математическая модель, в которой объективные соотношения выражены в терминах теории вероятностей. Вероятности используются, прежде всего, для описания неопределенностей, которые необходимо учитывать при принятии решений. Имеются в виду, как нежелательные возможности (риски), так и привлекательные («счастливый случай»). Иногда случайность вносится в ситуацию сознательно, например, при жеребьевке, случайном отборе единиц для контроля, проведении лотерей или опросов потребителей. Теория вероятностей позволяет по одним вероятностям рассчитать другие, интересующие исследователя.

4. теорию игр - моделирование таких ситуаций, принятие решения в которых должно учитывать несовпадение интересов различных подразделений.

Теория игр является математической теорией конфликтных ситуаций, при помощи которой можно выработать рекомендации по рациональному образу действий участников конфликта. Чтобы сделать возможным математический анализ ситуации без учета второстепенных факторов, строят упрощенную,

схематизированную модель ситуации, которая называется **игрой**. Игра ведется по вполне определенным правилам, под которыми понимается система условий, регламентирующая возможные варианты действий игроков; объем информации каждой стороны о поведении другой; результат игры, к которому приводит каждая данная совокупность ходов.

Результат игры (выигрыш или проигрыш) вообще не всегда имеет количественное выражение, но обычно можно, хотя бы условно, выразить его числовым значением.

5. имитационные модели - позволяют экспериментально проверить реализацию решений, изменить исходные предпосылки, уточнить требования к ним.

Имитационное моделирование является машинным методом моделирования, благодаря развитию информационных технологий, что привело к появлению этого вида компьютерного моделирования. В определении также акцентируется внимание на экспериментальной природе имитации, применяется имитационный метод исследования (осуществляется эксперимент с моделью). В имитационном моделировании важную роль играет не только проведение, но и планирование эксперимента на модели.

**Качественные методы** предполагают создание временного творческого коллектива (группы экспертов, в состав которой входят руководители и исполнители), занимающегося принятием и реализацией управленческого решения. Наиболее распространенные качественные методы – это метод экспертных оценок, метод мозгового штурма, метод Дельфи, SWOT-анализ.

**Метод экспертных оценок** (разработан фирмой Рэнд Корпорейшн») заключается в привлечении квалифицированных специалистов к выработке решения по конкретной проблеме. Эксперты, практикующие в самых разных, но взаимосвязанных областях деятельности, заполняют подробный вопросник по поводу рассматриваемой проблемы и записывают свое мнение о ней. Каждый эксперт затем получает свод ответов других экспертов, и его просят заново рассмотреть свой опрос. Процедура обычно повторяется три или четыре раза, пока эксперты не приходят к единому мнению.

Главным моментом является анонимность экспертов, что помогает избежать группового размышления над проблемой

В общем случае, экспертиза - долгое и дорогостоящее мероприятие. Эксперт снижает степень неопределенности проблемной ситуации (прогнозирование, оценка неизвестных показателей) или предлагает варианты решения и, тем самым, приносит организации дополнительный доход (или экономию средств).

Основные разновидности методов экспертной оценки: метод комиссии, метод суда, метод сценариев.

#### **Метод комиссии**

Этот метод состоит в открытой дискуссии по обсуждаемой проблеме для выработки единого мнения экспертов. Коллективное мнение определяется в результате тайного или открытого голосования. В некоторых случаях к голосованию не прибегают, выявляя результирующее мнение в процессе

дискуссии. Преимущество метода комиссии состоит в росте информативности экспертов, поскольку при обсуждении эксперты приводят обоснования своих оценок, под воздействием которых некоторые участники комиссии могут изменить первоначальную точку зрения.

Основной недостаток метода – отсутствие анонимности.

### **Метод суда**

Экспертиза по методу суда использует аналогии с судебным процессом. Эксперты делятся на три группы. Первая группа – сторонники альтернативы решения – выступают в качестве ее защиты. Вторая группа – противники альтернативы – пытаются выявить ее отрицательные стороны. Третья группа регулирует ход экспертизы и выносит окончательное решение. В процессе экспертизы «функции» экспертов могут меняться. Метод суда обладает теми же преимуществами и недостатками, что и метод комиссии.

### **Метод сценариев**

Сценарии позволяют с определенным уровнем достоверности выявить возможные тенденции развития событий, взаимосвязи между действующими факторами, сформировать карту состояний, к которым может прийти ситуация под влиянием тех или иных воздействий или неблагоприятное развитие событий.

Этапы метода:

- (1) руководитель составляет подробное описание задания: цели, существующую ситуацию и проблему;
- (2) руководитель и его подчиненные (а также, возможно, и приглашенные эксперты) разрабатывают возможные сценарии – варианты решения проблемы и развития событий;
- (3) тексты сценариев рассылаются всем работникам, которые на разных стадиях должны принять участие в разработке и реализации решения;
- (4) созывается совещание по обсуждению сценариев. В ходе обсуждения часть сценариев отвергается, а часть корректируется;
- (5) составляется окончательный сценарий действий.

Метод «Мозгового штурма»

«Мозговой штурм» (мозговая атака, брэйнсторминг) – наиболее интересный, продуктивный и, что интересно, древний метод. Еще викинги применяли первые его разновидности при разрешении своих проблем. Во время морских экспедиций при экстремальных ситуациях вся команда собиралась на совет, и каждый вносил свои предложения. При этом вначале высказывались юнги и младшие матросы, затем старшие матросы и все остальные. Капитан высказывался последним, и он же принимал решение. В настоящее время этот вариант метода используется под названием «метод корабельного совета».

Современная модификация мозгового штурма предложена американцем Алексом Осборном. В основе мозгового штурма лежит четкая мысль: процесс генерирования идей необходимо отделить от процесса их оценки. При обсуждении задачи многие боятся высказывать смелые, неожиданные идеи, опасаясь насмешек, ошибок, отрицательного отношения руководителя и т. д. Если же такие идеи все-таки высказываются, их зачастую подвергают

уничтожающей критике другие участники обсуждения. Идеи гибнут, не получив развития. Осборн предложил вести генерирование идей в условиях, когда критика запрещена и, наоборот, всячески поощряется всякая идея, даже шуточная или явно нелепая.

Цель «мозгового штурма»: получить как можно больше новых идей.

Этапы «мозгового штурма»:

1. Отбор группы генераторов. Группа состоит из 4-10 человек. Желательно пригласить специалистов из разных областей.
2. Постановка проблемы. Осуществляется руководителем: суть проблемы, характерные факторы, что и кому даст решение проблемы, что произойдет, если ничего не менять. Мозговой штурм более эффективен при решении задач «в один-два хода». Решение более сложной задачи данным методом возможно только при условии сильного дробления на подзадачи.
3. Разминка. Чтобы обсуждение «завелось», как и в спорте, необходима разминка, или разогрев, так называемое «психологическое выравнивание» участников. С этой целью вбрасывается некая нейтральная, простая тема (не относящаяся к основной). В принципе, разминка может отсутствовать.
4. Генерация идей (собственно «мозговой штурм»). Продолжается до 2-3 часов.

Правила: запрещена любая критика (даже в виде улыбки или кивка головы), запрещено приводить доказательства (для ускорения генерации идей), нельзя показывать собственного превосходства, идеи высказываются по мере поступления (ни в коем случае, не должно быть процедуры очередности).

Высказанные идеи записывают на магнитофон (видеокамеру) или в виде стенограммы.

1. Оценка и отбор идей. Этой процедурой могут заниматься сами участники или специально отобранная группа критиков.

На этом этапе можно использовать правило Вильфредо Парето «20:80»: «20% элементов, составляющих явление, на 80% обуславливают его возникновение; остальные 80% элементов, обуславливают явление только на 20%». Согласно правилу Парето каждый критик выбирает из всей совокупности 20% наиболее ценных на его взгляд идей. В итоге остается 20% идей, получивших большее число голосов. Эти идеи и берутся за основу для углубленной проработки. Выбор идей должен быть по возможности более объективным. Руководитель не должен оказывать давления на критиков.

### ***Метод Дельфи***

Этот метод является одним из основных в проведении экспертиз и имеет различные модификации. Он получил свое название от греческого города Дельфы, прославившегося жившими там мудрецами - предсказателями будущего (мудрецы собирались на Дельфийском холме и на 3, 5, или 10 сутки приходили к общему мнению). В отличие от традиционного подхода к достижению согласованности мнений экспертов путем открытой дискуссии метод Дельфи предполагает полный отказ от коллективных обсуждений. Это делается с целью уменьшить влияние таких психологических факторов, как

присоединение к мнению наиболее авторитетного специалиста, нежелание отказаться от публично высказанного мнения, следование за мнением большинства. В методе Дельфи принимаются специальные меры, чтобы исключить влияние на конечный результат экспертов, обладающих даром убеждать других.

Прямые дебаты в данном методе заменены тщательно разработанной программой последовательных индивидуальных опросов, проводимых обычно в форме анкетирования. Ответы экспертов обобщаются и вместе с новой дополнительной информацией поступают в распоряжение экспертов, после чего они уточняют свои первоначальные ответы. Такая процедура повторяется несколько раз до достижения приемлемой сходимости совокупности высказанных мнений.

Недостатками метода Дельфи являются значительное время, требуемое на повторение большого числа итераций экспертизы; необходимость неоднократного пересмотра экспертом своих ответов, вызывающая у него отрицательную реакцию.

Экспертиза по методу Дельфи проводится чаще всего в четыре тура.

В первом туре экспертам сообщают цель экспертизы и формулируют вопросы, ответы на которые составляют основное содержание экспертизы. Вопросы для эксперта предъявляются в виде анкеты, иногда с пояснительной запиской. Информация, полученная от эксперта, поступает в распоряжение аналитической группы.

Во втором туре экспертам предъявляются усредненная оценка экспертной комиссии и обоснования экспертов, высказавших крайние оценки. Указания представляются анонимно. После получения дополнительной информации эксперты, как правило, корректируют свои оценки. Скорректированная информация вновь поступает в аналитическую группу. Третий и четвертый туры не отличаются от второго.

Характерная особенность метода Дельфи – уменьшающийся от тура к туру разброс оценок, их возрастающая согласованность. В некоторых случаях согласованная точка зрения экспертов может быть получена уже после второго и третьего тура. При некоторых экспертизах требуется проведение пяти и более туров. Если в течение определенного числа туров согласованное мнение так и не удастся получить, экспертиза прекращается, а проблема считается неразрешимой.

### **SWOT-анализ**

Особой разновидностью экспертных методов, которая пользуется большой популярностью при стратегическом планировании деятельности организации, является так называемый SWOT-анализ. Акроним SWOT впервые был публично озвучен профессором Кеннетом Эндрюсом в 1963 году на проходящей в Гарварде конференции, посвящённой бизнес-политике. С этого момента SWOT-анализ стал основой для организации процесса стратегического планирования. SWOT-модель - это уникальный инструмент, который используют в интеллектуальной работе аналитики всего мира. Различные показатели, факты, критерии и размытые представления о деятельности

компании, её товарах, покупателях и конкурентах SWOT-анализ логически согласовывает, демонстрируя аналитикам схемы взаимодействия четырёх основных факторов: силы, слабости (внутренние - находятся под влиянием компании), возможности и угрозы (внешние - зависят от окружения).

SWOT — аббревиатура из первых букв английских слов, обозначающих четыре категории: 1) strengths (сильные стороны) — преимущества организации; 2) weaknesses (слабые стороны) — недостатки организации; 3) opportunities (возможности) — факторы внешней среды, дающие преимущества предприятию на рынке; 4) threats (угрозы) — факторы, которые могут потенциально ухудшить позиции предприятия на рынке.

Таким образом, S и W - это состояние компании и, следовательно, O и T - внешнее окружение компании. В результате SWOT-анализа можно оценить, есть ли у организации внутренние силы и ресурсы для реализации имеющихся возможностей, насколько компания готова противостоять внешним угрозам, и, что немаловажно, данный анализ поможет выявить внутренние недостатки, требующие устранения. Проводится SWOT-анализ в трёх случаях: 1) как часть любой стратегии развития любой компании. В данном случае SWOT-анализ используется для анализа на рынке товаров и услуг, предоставляемых компанией в рамках долгосрочного планирования; 2) как часть любого бизнес-плана развития любой компании. В этом контексте используется больше как параметры развития конкретных услуг на перспективу; 3) в рамках маркетинговых исследований позиции компании на рынке.

## **АЛГОРИТМ ПРОВЕДЕНИЯ SWOT-АНАЛИЗА**

### **Определите свои цели и задачи.**

Перед тем, как выполнять SWOT-анализ, необходимо определить цели вашего проекта (иначе само мероприятие станет бессмысленным – вам не будет от чего отталкиваться).

### **Определите сильные стороны своего возможного бизнеса и составьте их список.**

Какие характеристики и параметры вашей бизнес-идеи делают более близким достижение ваших задач, целей? Что эффективного есть у вас для достижения этих задач? Какую оценку вы даете как бизнесмену себе сами? Что за ресурсы и активы есть у вас в распоряжении? Что у вас получается лучше, нежели у других?

### **Напишите перечень недостатков и недоработок вашего проекта**

Какие показатели вашего бизнеса не дают вам эффективно достигнуть поставленных вами целей? Какие навыки, необходимые успешному бизнесмену, вы еще не выработали? В чем ваш бизнес или вы лично еще слабы («хромаете»)? Что нужно и необходимо улучшить в любимом вашем проекте? Чего, может быть, необходимо было бы избегать? Что вам мешает и отвлекает вас от задач и целей, поставленных вами?

### **Составьте перечень благоприятных возможностей, которые подошли бы вашему бизнесу**

Какие факторы внешней среды помогли бы вам или помогают уже выполнять поставленные цели и задачи? Какова ситуация в соответствующей вашему бизнесу нише? Какие технологии, средства и инструментарий необходимо бы было употребить для улучшения качества и уникальности вашего проекта?

### **Составьте перечень потенциальных угроз и опасностей**

Какие факторы извне мешают вам достичь поставленных вами целей? Есть ли в вашей нише соперники, конкуренты, которые мешают росту вашего бизнеса?

Существенное замечание: недостатки и достоинства вашего бизнес проекта принимайте как факторы внутренние, а опасности (угрозы) и потенциальные возможности считайте внешними факторами.

### **Сделайте анализ результатов ваших рассуждений и разработайте соответствующие адекватные стратегии.**

Выделите немного времени для того, чтобы хорошо проанализировать ваши заключения и сделать соответствующие выводы. Как лучше применить на практике ваши сильные, доминирующие элементы, позиции? Как вам лучше всего избавиться от имеющихся в вашем бизнесе недостатков? Как максимально на практике применить ваши лучшие возможности? Как предотвратить опасности и угрозы?

Сделать анализ ваших достоинств, недостатков, возможностей и угроз – это еще не все, а только 50% дела. Приложите максимум усилий для того, чтобы ваши недостатки и недоработки сделать преимуществами, достоинствами, а опасности преобразовать в максимум возможностей. Эта фраза – ключевой, главный момент SWOT-анализа.

### **Запланируйте нужные вам мероприятия и осуществите их.**

Рассмотрим пример SWOT-анализа коммерческого банка.

**SWOT-анализ** коммерческого банка означает анализ его внутренней и внешней среды, а именно: сильных и слабых сторон (его потенциал и недостатки), возможностей и угроз (т.е. что несет в себе внешняя среда, рынок, принимаемые в стране законы и другие внешние факторы).

На сегодняшний день многие коммерческие банки сталкиваются с проблемами с ликвидностью. Дело в том, что коммерческие банки выдают кредиты населению, компаниям, некоторые из которых вовремя не возвращают полученные в кредит денежные средства. Коммерческие банки в свою очередь отвечают по своим обязательствам, должны своевременно выплачивать заработную плату сотрудникам, уплачивать налоги, арендную плату, коммунальные услуги и другие платежи. Кроме того, они обязаны возвращать вклады населения при востребовании.

Чтобы вовремя выявить проблемы, требуется осуществлять анализ сильных и слабых сторон коммерческих банков, анализировать возможности и угрозы в целях прогнозирования ситуации, которая может сложиться в дальнейшем. То есть необходимо **осуществлять SWOT анализ коммерческого банка.**

Прежде всего, в процессе SWOT-анализа выявляются **сильные и слабые стороны** коммерческого банка, то есть анализируется, что на данный момент оказывает положительное воздействие на его деятельность, что несет в себе негативное воздействие и может стать источником проблем в будущем.

Также необходимо проанализировать **возможности и угрозы внешней среды**, это и законы, принимаемые на высшем уровне страны, это и непосредственное окружение банка, конкуренты, клиенты и другие субъекты.

**Рассмотрим сильные стороны коммерческого банка** на примере ГСБ РТ Амонатбанк – далее КБ.

- имеет большое количество офисов по всей республике;
- большой процент населения держит свои сбережения в КБ;
- кроме того, этот КБ известен своей положительной репутацией;
- в его деятельности достаточно серьезное участие принимает государство, что вызывает доверие у населения.

#### **Сильные стороны SWOT-анализа**

**Какие еще сильные стороны есть у рассматриваемого нами КБ?**

- безусловно, это эффективный менеджмент;
- грамотный персонал, квалифицированные и опытные работники;
- работа по зарплатной программе с большинством предприятий.

#### **Слабые стороны SWOT-анализа**

**Какие слабые стороны можно назвать у данного банка?**

Прежде всего, на данный момент это проблемы с ликвидностью. Например, если раньше лимит снятия денежных средств с банкомата КБ не существовал, то на сегодняшний день он имеет место быть, что говорит о нехватке свободных наличных денежных средств у КБ.

Конкретнее ситуацию с ликвидностью могут охарактеризовать такие показатели, как **экономические нормативы**, которые покажут, достаточно ли у КБ капитала (**норматив достаточности капитала**), возможность вовремя и в любой момент выплатить клиентам денежные средства (норматив мгновенной ликвидности) и другие **нормативы**.

#### **Угрозы SWOT-анализа**

**Если говорить об имеющихся угрозах,**

- существует угроза невозврата кредитов. Дело в том, что на настоящий момент в стране наблюдается достаточно нестабильная экономическая ситуация. Например, существенное снижение курса национальной валюты;
- существует риск того, что люди продолжают брать кредиты в КБ, и напротив многие будут бояться класть деньги на депозит в КБ из-за сложившейся нестабильной ситуации в экономике. Нехватка денежных средств может оказать существенное негативное воздействие на деятельность КБ в будущем;
- существует угроза изменения ставки рефинансирования Национальным банком Таджикистана (НБТ). Дело в том, что ставка рефинансирования является базой, от которой отталкиваются все коммерческие банки,

назначая процентные ставки по вкладам, по кредитам. Ставка рефинансирования – это процент, под который НБТ может предоставить денежные средства коммерческим банкам, соответственно ниже данной ставки ни один коммерческий банк не станет предоставлять кредитные ресурсы населению и предприятиям;

- существует угроза, что предприятия будут иметь сложности с погашением кредитов из-за нехватки денежных средств, причиной этого является также нестабильная экономическая ситуация в стране.

Теперь проанализируем, **какие возможности есть у рассматриваемого нами КБ, и какие могут появиться у него в ближайшем будущем.**

#### **Возможности SWOT-анализа**

- прежде всего, следует заметить, что Правительство Республики Таджикистан (РТ) поощряет предоставление кредитов населению на выгодных условиях, это способствует росту экономики страны, дает возможность населению приобретать в кредит жилье, улучшая жилищные условия. Поэтому существует возможность, что будут предоставлены льготы коммерческим банкам, чтобы те в свою очередь смогли предоставить кредиты населению под небольшие проценты;
- у КБ есть возможность выхода на новые рынки, в частности на экономическое пространство стран-членов Шанхайской организации сотрудничества (ШОС), участником Межбанковского объединения в рамках ШОС, которым является КБ, что позволит увеличить оборот банка, позволит привлечь новых клиентов, получать большую прибыль.

#### **Сопоставление сильных и слабых сторон, возможностей и угроз в SWOT-анализе**

Если проанализировать имеющиеся сильные и слабые стороны, возможности и угрозы, можно заметить, что, несмотря на сложную экономическую ситуацию, сложившуюся в РТ на сегодняшний день, КБ функционирует в достаточно благоприятных условиях. КБ уже испытывает нехватку свободных наличных денежных средств, однако находит эффективные меры по улучшению ситуации с ликвидностью.

Чтобы привлечь дополнительные наличные денежные средства, требуется направить усилия на привлечение депозитов от населения. Также следует быть осторожными с выдачей кредитов, поскольку согласно прогнозу предполагается достаточно высокая инфляция, которая может составить более 6-7 процентов.

Контроль выдачи кредитов, серьезные требования к заемщикам помогут избежать ситуации, когда должники не возвращают кредитов.

Выход на новые рынки позволит увеличить прибыльность КБ, соответственно даст возможность улучшить благосостояние его сотрудников.

Таким образом, мы рассмотрели пример SWOT-анализа банка на ГСБ РТ Амонатбанк.

#### **Выводы SWOT-анализа**

Таким образом, swot-анализ банка показал, что при текущей нестабильной экономической ситуации требуется более внимательно подходить к клиентам банка, требуется тщательно планировать денежные средства,

необходимо регулярно рассчитывать экономические нормативы (такие как норматив достаточности капитала, норматив мгновенной ликвидности и другие), что позволит вовремя выявить имеющиеся проблемы, устранить их.

Японская, так называемая кольцевая система принятия решений – "кингисё", суть которой в том, что на рассмотрение готовится проект новшества. Он передается для обсуждения лицам по списку, составленному руководителем. Каждый должен рассмотреть предлагаемое решение и дать свои замечания в письменном виде. После этого проводится совещание. Как правило, приглашаются те специалисты, чье мнение руководителю не совсем ясно.

Эксперты выбирают свое решение в соответствии с индивидуальными предпочтениями. И если они не совпадают, то возникает вектор предпочтений, который определяют с помощью одного из следующих принципов:

- принципа большинства голосов - выбирается то решение, которое имеет наибольшее число сторонников;
- принципа диктатора - за основу берется мнение одного лица группы. Этот принцип характерен для военных организаций, а также для принятия решений в чрезвычайных обстоятельствах;
- принципа Курно - используется в том случае, когда коалиций нет, т.е. предлагается число решений, равное числу экспертов. В этом случае необходимо найти такое решение, которое бы отвечало требованию индивидуальной рациональности без ущемления интересов каждого в отдельности;
- принципа Парето - используется при принятии решений, когда все эксперты образуют единое целое, одну коалицию. В этом случае оптимальным будет такое решение, которое невыгодно менять сразу всем членам группы, поскольку оно объединяет их в достижении общей цели;
- принципа Эджворта – используется в том случае, если группа состоит из нескольких коалиций, каждой из которых невыгодно отменять свое решение. Зная предпочтения коалиций, можно принять оптимальное решение, не нанося ущерба друг другу.

### 3.2. Аналитические методы принятия решений

Аналитический метод основан на использовании в качестве модели проблемной ситуации математических или логических зависимостей в виде формул, графиков, таблиц, статей уставных документов и законодательных актов. То есть в качестве исходной принимается такая информация, на основе которой можно осуществить точный выбор решения и разработать правила и инструкции его разработки. Основой для разработки служит ситуация, описанная формальными документами, отражающими реальную ситуацию.

Аналитический метод применяется в тех случаях, когда проблемная ситуация подпадает под регламентированные реакции на нее. Допустим, если обнаружено нарушение бухгалтерского учета, требуется привлечь аудиторов для проведения проверки.

Э.А. Смирнов определяет следующие условия применения данного метода<sup>17</sup>:

- неограниченный штат работников организации или ее подразделений;
- неограниченное время разработки управленческого решения;
- высокую достоверность и эффективность математических или логических зависимостей, а также большое доверие к ним со стороны руководителя;
- подготовку и реализацию типовых решений.

Статистический метод разработки управленческого решения

Статистический метод предполагает использование в качестве модели решения информацию об удачном опыте каких-либо организаций. Данный метод используется на стадии разработки и предполагает, по существу, анализ опыта, представленного в различных формах (например, электронные публикации, интервью с директорами предприятий и др.). Всевозможные симпозиумы, конференции, собрания (формальные мероприятия), а также рыбалка, баня, охота, иные виды совместного отдыха (неформальные мероприятия) создают специфическую атмосферу для обмена так называемыми экспертными знаниями в области управления вообще и разработки решений в частности.

Метод математического программирования решений.

Метод математического программирования выделен из числа аналитических методов как самостоятельный в силу его значимости при разработке обоснований для стратегических решений.

Он включает в себя систему формул и правил расчетов для нахождения условных экстремумов при анализе экономических процессов, которые описываются в виде системы уравнений. Процедура расчетов носит название математического программирования.

Суть данного метода заключается в формализации исследуемых процессов и построении математической модели в виде системы уравнений и неравенств.

---

<sup>17</sup>Смирнов Э.А. Управленческие решения. – М.: ИНФРА-М, 2001. С. 169.

Особенностью данного метода является то, что он применим, только когда возможна формализация проблемной ситуации. Но даже в этом случае данному методу отводится вспомогательная роль – решение принимается с учетом расчетов, которые лишь помогают обосновать тот или иной выбор.

#### Матричный метод разработки решений

Принятие решения на основе матричного метода сводится к осуществлению выбора с учетом интересов всех заинтересованных сторон. Отказ сторон от части своих интересов позволит принять компромиссное решение, которое возможно только при достижении консенсуса (общего согласия по спорным вопросам). Принятие конфликтных решений, не учитывающих и попирающих интересы других заинтересованных лиц, ведет к обострению деловых отношений и конфронтации. Лучшее соотношение интересов достигается проведением опросов, интервью, референдумов, рассмотрением мнений сторон, писем, жалоб, проведением совещаний и деловых встреч и т. п.

### **3.3. Эвристические методы принятия решения.**

Управленческая практика свидетельствует о том, что при принятии и реализации решений определенная часть руководителей использует неформальные методы, которые основываются на аналитических способностях лиц, принимающих управленческие решения. Это совокупность логических приемов и методики выбора оптимальных решений руководителем путем теоретического сравнения альтернатив с учетом накопленного опыта.

В большей части неформальные методы базируются на интуиции менеджера. Их преимущество состоит в том, что принимаются они оперативно, недостаток - неформальные методы не гарантируют от выбора ошибочных (неэффективных) решений, поскольку интуиция иногда может подвести менеджера.

Эвристика — это совокупность приемов исследования, методика постановки вопросов и их решения; метод обучения с помощью наводящих вопросов. Эвристические методы базируются на принципах, определяющих стратегию и тактику лиц, принимающих решения, при решении слабо определенных и неопределенных проблем. Они стимулируют творческое мышление в процессе принятия решения, позволяют генерировать новые идеи, использование которых дает возможность повышать эффективность решения управленческих задач.

Эвристические методы основаны на логике, здравом смысле и опыте при разработке управленческих решений, при которых выявляется новая существенная информация. Они используют метод Сократа - извлекать скрытую в человеке информацию с помощью искусных наводящих вопросов. Методы применяются при недоступности или отсутствии условий для использования формализованных методов разработки управленческих решений.

Основу эвристических методов составляет метод индукции, т.е. переход от частного к общему. При этом проблема разделяется на несколько

относительно простых под-проблем. Для каждой под-проблемы формируются набор задач и набор соответствующих решений. Считается, что при успешном выполнении всех решений проблема будет разрешена в целом. Данные методы практически целиком относятся к искусству в управленческой деятельности. Эти методы эффективны, если руководитель смог так подразделить проблему, что получившиеся под-проблемы являются типовыми (штатными) для конкретной компании и имеется типовая методика их реализации.

Разработка управленческих решений для нетиповых, обычно творческих задач - довольно трудное занятие. В управленческой практике таких задач встречается довольно много. Это связано с новыми условиями, в которые попадает человек или коллектив в производственной деятельности. Обычно такие задачи решаются постепенно путем обсуждения, концентрации идей, развития новых подходов и стимулировании мышления. Неслучайно собрания, заседания, летучки, планерки и другие формы проведения обсуждения новых проблем и разработки решений прочно вошли в практику работы руководителей. На подобных мероприятиях руководители и специалисты принимают такие эффективные решения, которые не под силу одному даже очень умному человеку. Подавляющее большинство открытий и изобретений сделано при коллективном обсуждении или с их подачи, а известные слова: «эврика» и «эвристика» дали название этим методам.

Собрания и совещания можно проводить двумя способами: без подготовки и с подготовкой.

Без подготовки такие мероприятия малоэффективны и не дают удовлетворения их участникам. Часто работники с большой неохотой идут на собрания и совещания. Известен закон Паркинсона о том, что эффективность совещания обратно пропорциональна затраченному времени и количеству приглашенных людей. Подготовленные собрания основаны на различных методах, в том числе и на эвристических. Эвристика состоит в последовательном выделении целей и ситуации, а также в уменьшении их различий.

Существует множество наборов приемов эвристических методов.

**Набор 1:**

- обобщение задачи;
- конкретизация задачи;
- формулирование обратной задачи;
- включение в другую структуру;
- критика очевидных решений;
- поиск привнесённых условий;
- движение от конца к началу;
- сближение данных и цели;
- перекодирование текста в модель;
- использование сходных задач, рассмотрение с различных сторон;
- анализ условий анализ конфликта;

- выдвижение любых идей;
- реструктурирование.

### **Набор 2:**

- включение в другую структуру;
- выдвижение противоположных гипотез;
- перерыв в решении нескольких задач;
- вживание в образ явлений задачи;
- регуляция уровня уверенности в себе;
- движение от общих целей к частным;
- символическая запись условий;
- определение области поиска неизвестного;
- включение в деятельность;
- введение дополнительных элементов или отношений;
- деление задачи на части;
- выделение доминирующих целей;
- подведение под логические категории;
- подведение под диалектические категории;
- резонанс;
- замена терминов определениями.

Данные приемы составляют три фазы разработки решения: анализ условий задачи, поиск решения, проверка решения.

### **Задания для самостоятельной работы**

1. Раскройте содержание понятия «управленческие решения».
2. Опишите роль управленческих решений в процессах управления.
3. Приведите классификацию управленческих решений.
4. Назовите основные факторы, влияющие на качество управленческих решений.
5. Опишите сущность метода мозгового штурма.
6. Опишите сущность метода Делфи.

### **Тестовые задания**

#### **1. Какими факторами определяется область применения методов принятия решений?**

- А) Характером решаемых проблем.
- Б) Условиями, в которых принимается решение.
- В) Сочетанием обоих факторов.
- Г) Вопрос поставлен некорректно.

#### **2. Какие признаки правильно характеризуют метод мозговой атаки?**

- А) Анонимность экспертов.
- Б) Несколько туров опроса экспертов.

В) *Запрет критиковать и оценивать предложения экспертов в процессе их выдвижения.*

Г) *Правильных ответов нет.*

**3. Как соотносятся понятия “эффективность управления” и “эффективность управленческого решения”?**

А) *Это совершенно не связанные между собой категории.*

Б) *От эффективности принимаемых решений зависит эффективность управления.*

В) *Эти понятия тождественны.*

Г) *Затрудняюсь ответить.*

**4. Какой из методов генерирования альтернативных вариантов управленческих решений основан на использовании опыта решения предшествующих аналогичных проблем:**

А) *Метод «мозговой атаки».*

Б) *Метод аналогов.*

В) *Метод генерирования.*

Г) *Метод «Делфи».*

**5. Каково преимущество использования коллективных экспертиз:**

А) *Разносторонняя оценка и аргументированность разрабатываемого управленческого решения.*

Б) *Возможность сопоставления различных точек зрения на разрабатываемое управленческое решение.*

В) *Предоставление лицу, принимающему решение огромное количество альтернативных вариантов решений.*

Г) *Детальный анализ ситуации.*

**6. Основные показатели управленческой деятельности при производстве (подготовке и реализации) управленческих решений:**

А) *Результативность.*

Б) *Производительность.*

В) *Эффективность.*

Г) *Профессионализм.*

**7. В чем заключается смысл понятия "риск" при принятии управленческого решения?**

**8. Чем вызывается необходимость принимать решения?**

**9. Справедливо ли утверждение, что ЛПР (лицо, принимающее решение) – это всегда один из менеджеров организации?**

А) *Да, справедливо.*

Б) *Нет, группа тоже может быть ЛПР.*

**10. Основу эвристических методов составляет метод индукции:**

А) *Да.*

Б) *Нет.*

**Практическая работа по теме:**

**Задача 1.** В таблице приводится часть результатов исследования, на основании которых навыки разбиты на три группы: для руководителей низшего, среднего и высшего звена. При этом соблюдается определенная иерархия этих

навыков по их значимости. Укажите, какие из этих групп навыков требуются от руководителей соответственно низшего, среднего и высшего звена.

Степень значимости	А	Б	В
1	Умение спланировать подчиненных	Технологические навыки	Умение предвидеть
2	Умение планировать	Умение спланировать подчиненных	Умение спланировать подчиненных
3	Технологические навыки	Умение проявлять инициативу	Умение идти на компромисс
4	Умение идти на компромисс	Умение идти на компромисс	Умение привлекать к себе людей
5	Умение предвидеть	Умение планировать	Умение планировать
6	Умение творчески рассуждать, мыслить	Умение воспитывать подчиненных	Умение быстро принимать «трезвые» решения

**Задача 2. Управленческие действия.** В круг служебных обязанностей управляющего входит много вопросов, в частности, исполнение указаний, исходящих от высших инстанций. Управляющий должен решить, как именно добиться успешной реализации этих указаний, как мобилизовать на это подчиненных, как осуществлять взаимодействие со смежными организациями и т.д. Однако бывают случаи, когда со стороны вышестоящих инстанций не поступает четких указаний, не определяются конкретные цели. Как должен действовать управляющий в таких случаях? Если Вы управляющий, то какой из приведенных ниже вариантов действий считаете наиболее предпочтительным?

- а) нужно выйти с предложением в высшую инстанцию и запросить необходимые указания;
- б) проанализировать обстановку, определить, что необходимо сделать по собственной инициативе в интересах своей организации, и приступить к осуществлению действий по мобилизации персонала на решение выявленных задач;
- в) отсутствие четких указаний и постановки конкретных целей со стороны вышестоящей инстанции может объясняться тем, что в этих сферах считают нецелесообразным и несвоевременным принимать поспешные решения. Поэтому предпринимать какие-либо практические действия нужно только после того, как поступят указания сверху.

**Задача 3.** На предприятие, где Вы осуществляете управленческие функции, запланировано завезти новые станки. Вы собрали ответственных за производственный сектор лиц и обсуждаете с ними вопрос о том, какие поставить станки – те, что предлагает компания «А», или те, что предлагает компания «В». В ходе дискуссии обнаружили мнения: одни считают, что

лучше поставить станки, производимые компанией «А», а другие настаивают на том, что нужно непременно закупить станки фирмы «В». Поскольку и в том, и в другом мнении есть свой резон, то не так просто принять решение. Вы знаете, что право принимать окончательное решение принадлежит Вам. Какую из предлагаемых ниже позиций Вы как управляющий займете?

- а) поскольку практическую работу по использованию станков фактически выполняют подчиненные рядовые работники, то следует продолжить обсуждение данного вопроса с ними и вести дело к тому, чтобы в их среде сложилось окончательное решение;
- б) нужно внимательно выслушать мнения обеих сторон и после этого самому принять окончательное решение, а затем разъяснить всем, по каким причинам такое решение принято. Если потребуется, убедить несогласных;
- в) глубоко разобраться в достоинствах и недостатках обоих мнений, затем доложить об этом вышестоящему управляющему и обратиться с просьбой принять какое-либо решение.

**Задача 4.** Стимулирование интереса к работе является весьма важным фактором усиления трудовой мотивации. Попробуйте выбрать из приведенных ниже вариантов три вида наиболее эффективных мер, которые возбуждали бы интерес к выполняемой работе (особые случаи исключаются):

- а) осуществлять такое руководство, которое обеспечивало бы достаточные знания о характере выполняемой работы;
- б) время от времени менять работу, чтобы одна и та же не надоела;
- в) в случае, когда требуется заставить людей выполнять работу, нужно объединить хорошо понимающих друг друга работников в одну группу;
- г) подробно, в деталях объяснить людям характер работы и, таким образом, сделать так, чтобы она была выполнена без срывов;
- д) работу, которую нужно выполнять, следует время от времени дополнять новыми задачами. Неплохо организовать своего рода соревнование за лучший результат;
- е) точно указать на недостатки и положительные моменты выполняемой работы.

**Задача 5.** Один из подчиненных заявил: «Я не испытываю удовлетворения от своей работы. Она мне не по душе. Хочу, чтобы мне поручили что-нибудь более интересное». Работа, за которую отвечает этот подчиненный, заключается в том, что он подбирает и рассылает информационные материалы по заявкам заказчиков. Работа такая, что ее может выполнять даже выпускница средней школы. Однако, поскольку заказы на эти материалы поступают и из-за рубежа, данную работу поручено выполнять работнику с высшим образованием, владеющему английским языком. Видимо, этот работник хотел бы выполнять работу, сходную с деятельностью бизнесмена. Каким образом, Вы, как управляющий, должны отреагировать на подобное заявление подчиненного?

- а) точно установить, какая работа дала бы удовлетворение этому подчиненному, и, если есть возможность, как можно скорее постараться предоставить ее взамен прежней;
- б) думается, что любой хотел бы иметь работу по душе и приносящую удовлетворение. Однако в условиях фирмы предоставить такого рода работу для всех ее работников невозможно. В связи с этим нужно убедительно разъяснить работнику, что в фирме есть много сотрудников, которые терпеливо трудятся на порученных им участках;
- в) нужно разъяснить работнику, что удовлетворение работой определяется тем, как к ней относиться и как ее выполнять. Надо доказать, что и от выполняемой работы можно получать большое удовлетворение, если видеть в ней творческие начала.

**Задача 6.** N в течение последних 3-х лет работал в небольшой продуктовой компании города D. Компания занималась продвижением экологически чистой сельскохозяйственной продукции под брендом BIO, т.е. делала нишевое решение для ограниченного круга богатых клиентов. За три года компания добилась определенного признания на рынке, в результате чего попала на радар крупных компаний. И в результате долгих переговоров, интриг и расследований была приобретена корпорацией X.

N вместе со своей небольшой, но дружной командой влился в ряды корпорации X. Вливание прошло достаточно спокойно - у X был офис в городе D. Правда, пришлось понервничать в момент покупки компании, потому что сотрудников пытался переманить один из бывших клиентов. Но X подняла предложение по зарплатам в 1.5 раза, и сотрудники резко передумали смотреть на сторону.

В новой компании N обнаружил себя на позиции менеджера, который в корпорациях делает массу интересных, полезных и бесполезных дел. Одной из новых обязанностей стала формальная аттестация сотрудников.

Процедура была проста и поначалу шла гладко. Собрались менеджеры четырех команд, в том числе N. Несколько часов они выстраивали объединенную команду своих инженеров от 1 до T, в зависимости от того, кто сколько наработал за отчетный период. Нарботали все по-разному, но итоговой раскладкой N остался доволен: почти все его ребята оказались в топе списке, а еще два, A и B, оказались в середине.

И тут случилась неожиданность. По процедуре дальше открывались разряды и зарплата сотрудников - чтобы посмотреть, соответствует ли место сотрудника в списке его (сотрудника) зарплате. Зарплаты у ребят нашего героя оказались ровно в 1.5 раза выше, чем у остальных инженеров. Что означало, что A и B, оказавшись в середине списка, не наработали на свою зарплату. Выше них находилось 12 человек с существенно меньшей зарплатой.

Особенностью процедуры было то, что по результатам обсуждения 5% сотрудников должны были получить неприятное сообщение и нулевую прибавку к зарплате. Видя картину по зарплатам, N понял, что этими двумя должны стать его сотрудники A и B. Остальные три менеджера вздохнули с облегчением - вот и найдены те 5%, из-за которых всегда разгоралась битва.

Наш герой представил, как он подойдет к А и В и объявит им, что в этом году они не получают прибавку по зарплате, в то время как вчера он выразил им письменную благодарность за сданный проект. Сотрудник В в довершение всего, неделю назад рассказывал ему, что взял ипотеку. "Очень логично будет подойти к ним и сказать: парни, извините, не вышло..." - думал N, выходя с собрания.

Немного утешало то, что собрание было предварительным. Менеджеры собрались заранее, чтобы все обсудить, и не тратить время на собрании окончательном. Окончательное собрание, на котором будет присутствовать начальник отдела кадров и руководитель корпорации, было назначено на послезавтра. У него было еще два дня, чтобы придумать, как выкрутиться из ситуации...

**Вопрос: как должен поступить N?**

### КЕЙС

Вы являетесь руководителем функционального подразделения предприятия с более-менее стабильным уровнем загрузки персонала.

Внезапно (то есть это на самом деле форс-мажор, который невозможно было предугадать), вы получаете информацию о 3 равновероятных изменениях в загрузке ваших сотрудников через 3 месяца:

Объем работы сократится на треть.

Объем работы останется прежним.

Объем работы вырастет в полтора раза.

Изменения объема сотрудников, скорее всего, приведут к соответствующим колебаниям бюджета предприятия, а соответственно и численности. Рынок труда для сотрудников данного профиля переполнен, аналогичные компании в свою очередь также сокращают персонал.

**Вопрос: Будете ли Вы готовить своих сотрудников к этим новостям, и каким образом?**

**РАЗБОР: Надо ли что-то говорить сотрудникам, даже если новости оглашались вам не для распространения?** Тут решать вам. Но надо четко понимать, что они все равно просочатся.

Ситуация из жизни. Менеджеров команд собирает директор филиала и говорит: "Коллеги, компания планирует сократить 10% сотрудников в сентябре. Прошу вас пока не говорить эту информацию сотрудникам." Через полчаса один из менеджеров заходит на кухню, там стоят несколько сотрудников. Первый вопрос, который он получает "А правда, что в сентябре будет 10%-ное сокращение?"

Бывают случаи, когда в компаниях HRы разглашали конфиденциальную информацию сотрудникам, с которыми они находились в хороших отношениях. Информация просачивается. Кто-то учился с кем-то в одной группе, кто-то просто дружит семьями и по другим причинам. И к этому надо быть готовым. И надо уже знать, что и кому вы будете говорить.

**Что говорить сотрудникам?** Давайте заодно поговорим и о том, кому говорить и как говорить. На общем собрании вы можете рассказать про

ситуацию честно, прозрачно, открыто. Ответить на вопросы. После чего обязательно должна начаться индивидуальная работа - на встречах один на один.

Какие у вас цели?

От вероятности плохого развития ситуации (сокращения в 1.5 раза) хорошие сотрудники могут уйти. Несмотря на описанную в кейсе ситуацию, что рынок труда для этих специалистов в городе сжимается, хорошие специалисты всегда найдут работу. Поэтому ваша цель: сохранить ключевых сотрудников. Соответственно, ваша задача на личных встречах - убедить ключевых сотрудников, что их не сократят ни в коем случае.

От вероятности расширения в 1.5 раза и перспективы работать два месяца по 12 часов в день люди тоже могут уйти. Однако, люди согласны поработать два месяца сверхурочно, если вы объясните им, зачем им это надо. Подумайте, что они получат в результате кроме переутомления и скандалов в семьях. И объясните это на личных встречах.

**Что говорить начальству?** Тут надо понимать, что сокращения и расширения - это прямые следствия колебания бюджета. И все что вы можете сделать, взаимодействуя с начальством, это отвести негативные колебания от вашей команды или группы и перевести их на соседние команды и группы. А позитивные колебания - наоборот. Соответственно, работа, которая должна проводиться с начальством, это:

Описание того, как бы вы зажгли, будь у вас дополнительные люди. Избегайте нытья в духе "нам не хватает ресурсов". Не должно создаваться впечатление, что вы не справляетесь и валите все на нехватку ресурсов. Впечатление должно быть такое: у вас все хорошо, вы героически справляетесь. Но если вам дать еще людей, то вы такое сделаете, что ого-го.

Донесение позитивных новостей про своих сотрудников: "Тут мой сотрудник так зажег, слушай...". Лучше это делать в неформальной обстановке, например, за обедом. У начальства в мозгу должен появиться образ команды, где работают супер-профи. И кроме этого:

Не жалуйтесь начальству на своих сотрудников. Иногда, когда кто-нибудь накосячит, есть большой соблазн поделиться своей болью с тем, кто поймет - например, с начальством. Оно, конечно. Поймет, но припомнит, когда вам это будет не нужно.

Надо ли говорить, что все эти пункты никак не отменяют того, что ваша команда должна работать и давать результат?

## ГЛАВА IV. УЧАСТИЕ ГРАЖДАН В ПРОЦЕССЕ ПРИНЯТИЯ РЕШЕНИЙ В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ

- 4.1. *Правовые рамки диалога между гражданским обществом и правительственными институтами*
- 4.2. *Информация, источники и процедуры ее получения для принятия решений в государственном управлении*
- 4.3. *Партнерство между правительством, бизнесом и гражданским сектором как условие принятия эффективных решений*
- 4.4. *Практика участия граждан в принятии решений в зарубежных странах*

В результате освоения данной темы студент **должен**

### **Знать:**

- *правовые рамки диалога между гражданским обществом и правительственными институтами;*
- *процедуры получения информации для принятия решений в государственном управлении;*

### **Уметь:**

- *использовать полученную информацию для принятия решений в государственном управлении.*
- *формировать условия для диалога между гражданским обществом и правительственными институтами;*

### **Владеть:**

- *навыками организации партнерства между правительством, бизнесом и гражданским сектором как условие принятия эффективных решений*

### **4.1. Правовые рамки диалога между гражданским обществом и правительственными институтами**

Практика показывает, что участие общественности в принятии решений может осуществляться в различных формах. В разных странах участие граждан в процессе принятия решений регламентируется разными методами и инструментами. Некоторые страны имеют отдельные законы, которые регулируют участие граждан в процессе принятия решений на всех уровнях управления. Например, в Молдове в 2008 году был принят Закон «О прозрачности процесса принятия решений»<sup>18</sup>, согласно которому центральные и местные органы власти обязаны обеспечить участие граждан в процессе принятия решений. В Кыргызской Республике существует Закон «О местном самоуправлении и местной государственной администрации», который регулирует вопросы участия граждан в процессе принятия решений на местном уровне. В Республике Таджикистан нет отдельного закона, который непосредственно бы

<sup>18</sup><http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=329849&lang=2>

регулировал участие граждан в процессе принятия решений. Данный процесс регулируется отдельными нормативно-правовыми актами.

Гражданское общество является основной частью системы государственного управления. В демократической форме управления гражданское общество имеет большое значение в процессе принятия решений.

Термин «гражданское общество» восходит к древнеримскому слову *civitas* (от *civis* — гражданин), обозначавшему гражданскую общину, члены которой (римляне) были субъектами римского гражданского права (*ius civile*). Слова *civitas*, *civis*, *ius civile* при этом имели синкретичный (слитный) смысл, без различения их политических и неполитических значений. В дальнейшем, как указывает В.С. Нерсесянц, их неполитическое значение сохранилось в терминах «гражданское общество», «гражданское право», а политическое значение — в термине «гражданин»<sup>19</sup>.

Существование и развитие гражданского общества немислимо вне сложной системы общественных отношений и без участия (прямого или опосредованного) государства. Государство и гражданское общество взаимосвязаны и взаимозависимы. Это значит, их нельзя противопоставлять и отрывать друг от друга.

В различных источниках описаны различные формы проявления народной демократии, включая такой аспект управления, как порядок принятия общих решений, которые осуществлялись путем голосования, выборов и т.д. Народовластие, как способ управления, занимавший значительное место в жизни таджиков, проявлялось в различных сферах жизнедеятельности.

Необходимо отметить, что граждане могут прямо или косвенно участвовать в процессе принятия решений и, следовательно, влиять на их исход.

Демократическая традиция участия граждан в принятии решений, закреплённая в культуре таджикского народа, стала плодотворной основой для эффективных демократических преобразований в стране. В Таджикистане за годы независимости были воссозданы различные современные институты демократии, в том числе и на национальном уровне. К примеру, были основаны такие формы сотрудничества, как участие представителей общественности в процессе принятия решений, государственно-частное партнёрство и создание рабочих групп по разработке нормативно-правовых документов, обсуждению проекта бюджета и т.д. (<http://minfin.tj/downloads/protokol.pdf>)

Исходя из этого, участие граждан в процессе принятия решений в государственном управлении является основой механизма активизации и диалога между государством и гражданским обществом.

Не смотря на то, что в Таджикистане нет отдельного закона, который непосредственно бы регулировал участие граждан при принятии различных решений, вопросы о прозрачности, подотчётности и участия граждан при принятии решений, информирование населения о намерениях государственных структур четко обозначены в ряде отраслевых законов и других нормативно-правовых актах.

---

<sup>19</sup>Нерсесянц В.С. Общая теория права и государства: Учебник для вузов. М.: Норма, Инфра-М, 1999. С. 9, 23

В настоящее время, следующие законы образуют нормативно–правовую базу для проведения диалога между гражданским обществом и правительственными институтами:

**Закон РТ «О праве на доступ к информации»** (принят в 2008 г. за № 411) (<http://mmk.tj/ru/legislation/legislation-base/>)

*Цель закона* - создание правовых условий для реализации права каждого гражданина на свободное осуществление поиска и получение информации, а также обеспечение информационной открытости деятельности органов государственной власти, органов поселкового и сельского самоуправления.

*Статьи, раскрывающие права на доступ к информации.* Статья 5 определяет виды информации, доступ к которым не может быть ограничен, в частности:

- ✓ законам, иным нормативным правовым актам, которые в соответствии с законодательством Республики Таджикистан подлежат обязательному опубликованию;
- ✓ информации о чрезвычайных ситуациях (происшествиях, катастрофах, стихийных бедствиях), угрожающих безопасности и здоровью граждан, их официальных прогнозах: экологической, метеорологической, демографической, санитарно-эпидемиологической и другой информации, необходимой для обеспечения безопасности граждан, населенных пунктов, производственных и иных объектов;
- ✓ информации о привилегиях, компенсациях и льготах, предоставляемых гражданам, должностным лицам и организациям;
- ✓ информации о фактах нарушения прав и свобод человека и гражданина, а также прав и законных интересов юридических лиц;
- ✓ информации о деятельности органов и организаций, их должностных лиц.

В статье 14 настоящего закона приводится перечень информации ограниченного доступа, а также те виды информации, которые не подлежат предоставлению по запросам. Это та информация, которая регулируется законодательством о государственной тайне и иными нормативно - правовыми актами в области защиты государственных интересов.

*Недостатки закона.* Формально нельзя сказать, что бюджетная информация относится к государственной тайне, однако отсутствие указания этого вида информации в ст. 5 создает потенциальные проблемы в толковании применимости этого закона в отношении налогово-бюджетной информации.

**Закон РТ «О периодической печати и других средствах массовой информации»** (принят 19 марта 2013 года за №961). (<http://mmk.tj/ru/legislation/legislation-base/>)

Закон устанавливает организационно-правовые основы деятельности периодической печати, и других средств массовой информации, государственные гарантии их свободы и регулирует отношения, связанные с ними. Данный закон также предоставляет гражданам право на получение информации. Статья 23 раскрывает право на доступ к информации: «Любое лицо имеет право на получение достоверной информации через средства массовой информации о деятельности государственных органов, организаций и

их должностных лиц». Государственными органами, организациями и их должностными лицами безотлагательно предоставляется срочная информация, имеющая общественное значение, не входящая в перечень сведений, составляющих государственную тайну и других сведений, защищаемых законом и не требующая дополнительного изучения».

Недостаток данного закона схож с предыдущим. То есть формально нельзя сказать, что бюджетная информация относится к государственной тайне, и, хотя очевидно, что бюджетная информация имеет общественное значение, отсутствие указания этого вида информации в этом законе может создать потенциальные проблемы в толковании применимости этого закона в отношении бюджетной информации некоторых конкретных данных.

**Закон РТ «О нормативных правовых актах»** (принят 26 марта 2009 года за № 506). (<http://mmk.tj/ru/legislation/legislation-base/>)

В данном законе, как и в законе, указанном выше, не указана цель, но определен предмет регулирования и сфера действия этого закона. В нем говорится, что настоящий закон регулирует отношения в сфере правотворческой деятельности и определяет ее основные принципы, понятия и виды нормативных правовых актов, их соотношение между собой, общий порядок их разработки, принятия, опубликования, действия, толкования и систематизации, а также способы разрешения юридических коллизий.

*Статьи, раскрывающие права на доступ к информации.* Статья 3 настоящего закона определяет принципы осуществления законотворческой деятельности, одним из которых является гласность и учет общественного мнения. Статья 4 данного закона полностью расписывает правила обеспечения гласности в правотворческой деятельности. В статье 6 настоящего закона установлены общие требования к нормативно правовым актам, одним из которых является опубликование нормативных правовых актов и информирование о них масс.

Данный закон исключительно важен с точки зрения понимания, какие именно материалы, связанные с Законом «О государственном бюджете Республики Таджикистан» на очередной год, должны быть опубликованы. Статья 36, «Примечания и приложения» данного закона говорит, что приложение, поясняющее и дополняющее содержание нормативного правового акта, является, по существу, его составной частью, вынесенной для удобства на отдельные листы.

Поскольку ст. 52 настоящего закона требует обязательного опубликования всех нормативно-правовых актов, и при этом официальное опубликование нормативно-правового акта в неполном изложении не допускается, то это означает, что Закон «О государственном бюджете» должен быть опубликован не только в том виде, в котором он имеется на сайтах, но и с учетом всех прилагаемых к нему таблиц. В то же время пояснительные таблицы, предоставляемые совместно с проектом Закона РТ «О государственном бюджете», не имеют формальных отсылок в законе, как требует Закон РТ «О нормативных правовых актах», что может стать определяющим фактором при

принятии решений публиковать Закон РТ «О государственном бюджете» или нет.

*Недостатки закона.* Закон не определяет процедуры обязательных различных экспертиз законодательства, к которым могут быть отнесены антикоррупционная, гендерный анализ, анализ регулятивного воздействия, анализ «выгоды-результаты», оценка воздействий на окружающую среду.

**Закон РТ «О государственных финансах РТ» Новая редакция данного закона принята от 28 июня 2011 года за № 723. (<http://mmk.tj/ru/legislation/legislation-base/>)**

*Цель закона* - определение правовых основ организационных принципов управления государственными финансами, систематизация бюджета и его классификации, составление, формирование, распределение и использование централизованных денежных средств, регулирование финансовых межбюджетных отношений и установлении места органов власти и государственного управления и местных органов государственной власти, а также других участников бюджетного процесса в подготовке, рассмотрении проектов бюджетов, составлении и утверждении отчетности и контроле над их исполнением.

*Статьи закона в отношении процедур публикации информации.* В отношении годового отчета об исполнении государственного бюджета в данном законе в главе 13 прописаны процедуры по его составлению, а также требования к содержанию, то есть, перечислен ряд пунктов, которые должны быть отражены в отчете. Также законом установлены сроки публикации годового отчета об исполнении государственного бюджета в средствах массовой информации – после его утверждения в Маджлиси намояндагон Маджлиси оли РТ.

В статье 62 данного закона предусмотрен период публикации в средствах массовой информации квартальных отчетов об исполнении государственного бюджета не позднее 2 месяцев после завершения упомянутого квартала. Министерство финансов РТ размещает квартальные отчеты об исполнении государственного бюджета на своем официальном веб-сайте, которые содержат бюджетные показатели в виде таблиц.

*Недостатки закона.* В законе не указывается структура квартального отчета, какие сведения должен содержать данный отчет. Период публикации в средствах массовой информации предусмотрен только для квартальных отчетов об исполнении государственного бюджета и годового отчета об исполнении государственного бюджета. Это означает, что законодательством не предусмотрены процедуры информирования населения относительно процессов и результатов формирования основных направлений финансовой политики и государственного бюджета РТ, несмотря на то, что в статье 38 пункте 2 говорится о том, что Правительство РТ в установленном порядке после рассмотрения основных направлений финансово-кредитной и налоговой политики на период бюджетного планирования принимает решение об их одобрении, с учетом необходимых изменений и дополнений, а также может принять решение об их публикации.

Доступ общественности к налоговой отчетности прописан в Налоговом Кодексе РТ, введенном в действие с 1 января 2013 года. В статье 88 установлены период опубликования отчетов о деятельности налоговых органов и перечень необходимой информации, которая должна содержаться в данных отчетах. Однако опубликование отчетов предусмотрено данным кодексом только на официальном веб-сайте Налогового комитета РТ. На сайте Налогового комитета такие отчеты отсутствуют, также там нет бюджетной информации. Аналогичная ситуация и на сайте Таможенной службы.

Кроме того необходимо отметить, что в инструкции Министерства финансов РТ о формировании показателей Государственного бюджета на 2018-2019 года в отдельной главе предусматривается проведение «Бюджетных слушаний» (<http://minfin.tj/downloads/instruksiya-ru-2017.pdf>). Согласно требованию данной инструкции, во время планирования проекта государственного бюджета должны быть проведены бюджетные слушания по следующим вопросам:

- ✓ Базисных расходов по секторам;
- ✓ Предложений по новым инициативам (включая новые инвестиционные проекты);
- ✓ Проекта потолков расходов по секторам и ГРБС.

Предварительные потолки расходов, включая перечень отобранных заявок по новым инициативам, представляются отраслевым ГРБС в установленные сроки.

Отраслевые ГРБС представляют в Министерство финансов перечень спорных вопросов для дальнейшего обсуждения на бюджетных слушаниях.

Бюджетные слушания проводятся Бюджетной комиссией при Министерстве финансов РТ с участием представителей отраслевых ГРБС.

Отраслевые ГРБС на бюджетных слушаниях представляют заместитель министра и начальник соответствующего подразделения.

Причинами вовлечения граждан при принятии решений являются то, что:

- Граждане – основа существования правительства;
- Граждане оплачивают расходы правительства и предоставляемые услуги;
- Укрепление доверия к правительству
- Повышение доверия общественности к руководству/ управлению.
- Рациональность государственного аппарата: конструктивное обсуждение сложных вопросов и т.д.
- Достижение договоренностей по проблемным вопросам для корректировки и внесения изменений и дополнений в проведение государственной политики и принятие решений.

В связи с этим, проведение общественных слушаний и участие гражданского общества в процессе принятия решения в рамках законодательства считается важным элементом демократической формы управления.

Данный подход оптимизирует процесс принятия решений во внедрении реформ, изменениях законодательства и других важных решений, которые непосредственно связаны с жизнедеятельностью народа.

#### **4.2. Информация, источники и процедуры ее получения для принятия решений в государственном управлении**

Принятие решений в государственном управлении является важнейшим элементом системы управления государственной власти. Практика развитых стран показывает, что согласованное принятие решений на государственном уровне дает больший эффект в сравнении с иными методами принятия решений.

В условиях глобализации существуют различные формы и методы получения информации, которые способствуют оптимальному принятию решений в государственном управлении. Информацию для принятия решения можно получить путём проведения общественных слушаний, голосования, опроса, анкетирования и т.д.

В государственном управлении принятие решений осуществляется государственными служащими различных уровней и носит достаточно формализованный характер, так как решение касается не одной личности, а общества или отрасли в целом.

Как правило, решения должны приниматься там, где возникает проблемная ситуация; для этого государственных служащих соответствующего уровня необходимо наделить полномочиями и возложить на них ответственность за состояние дел на управляемом объекте. Очень важным условием положительного воздействия решения является его согласованность с ранее принятыми решениями, как по горизонтали, так и по вертикали управления.

Содержание решения может быть *экономическим, организационным, социальным, правовым, технологическим.*

Экономическое содержание управленческого решения проявляется в том, что на разработку и реализацию любого из них требуются финансовые, материальные и другие затраты. Поэтому, каждое решение имеет реальную стоимость. Реализация эффективного управленческого решения должна принести прямой или косвенный доход.

Организационное содержание решений позволяет создать четко определенную и закреплённую систему прав, обязанностей, полномочий и ответственности работников и отдельных служб по выполнению отдельных операций, работ, этапов разработки и реализации решений.

Правовое содержание решений состоит в точном соблюдении государственных законодательных и иных нормативно-правовых актов, уставных и других документов самой организации (либо разработке и принятии необходимых нормативно-правовых актов).

Технологическое содержание решений проявляется в возможности обеспечения персонала необходимыми техническими, информационными средствами и ресурсами для разработки и реализации решений.

Социальное содержание управленческих решений заложено в механизме государственного управления, которое подразумевает, что все принятые решения направлены на улучшение социальной среды в государстве.

Различают *индивидуальную, групповую, организационную и межорганизационную формы принятия решений.*

Индивидуальная (единоличная) форма принятия решения характерна тем, что руководитель лично организует и проводит все этапы разработки решения от начала до конца, хотя на практике руководитель, ответственный за принятие решений, всегда работает с помощью своих заместителей, подчиненных специалистов и привлекаемых экспертов. Более того, каждый работник тоже может принимать частные индивидуальные решения.

Групповая форма принятия решений предполагает осуществление процесса принятия решения лицами, взаимодействующими друг с другом по организационно установленным и формализованным процедурам. Для решения тех или иных проблем руководитель использует уже существующие группы или формирует новые.

Организационная форма сложнее групповой, что объясняется увеличением числа действующих в этом процессе лиц и групп, различием, а иногда и противоречием, интересов и стоящих задач, сложностью структуры и взаимосвязей внутри организации, более высокой степенью риска и неопределенностью результатов. *В итоге окончательное решение, принимаемое руководителем, находится как бы в верхней части «дерева решений», принятых отдельными лицами, группами, подразделениями.*

Межорганизационная форма принятия решений требует скоординированного взаимодействия между различными организациями при условии совместного целеполагания, урегулирования конфликтов, рационального распределения дефицитных ресурсов, учета различных факторов и последствий.

Необходимо отметить, что в процессе принятия решения в государственном управлении важную роль играет проведение общественных слушаний. С помощью проведения общественных слушаний можно получить мнение населения о намерениях государственной власти в лице государственных органов или местного самоуправления и т.д.

**Вовлечение граждан** – это любое действие, через которое граждане могут повлиять на принятие решений, и в свою очередь, эти решения повлияют на их жизни и жизнь других граждан.

Вовлечение граждан будет самым эффективным, когда люди будут собираться вместе для получения информации и ее совместного обсуждения, и сделают свой вклад в решение проблем. Польза от вовлечения граждан с точки зрения сообщества:

- Постоянный диалог между гражданами и чиновниками;
- Помогает для лучшего понимания существующих нужд;

- Выгодно для сокращения количества нерешенных проблем;
- Способствует сокращению напряженности среди общества.

Участие граждан считается основным принципом демократического общества. В настоящее время используются разные методы вовлечения граждан, например:

1. Информирование/официальные новости;
2. Консультации;
3. Активное участие.

**Информационный метод** (новости, сведения) является основой участия граждан. Необходимо предоставлять полную информацию по всем вопросам, чтобы граждане осознали преимущество и сложность государственного управления. Существуют разнообразные методы предоставления информации:

- Публикации: информационные бюллетени, листовки, брошюры;
- Общественные встречи: презентация во время встречи;
- Общественно-информационные мероприятия;
- Информационные центры для граждан;
- Сотрудничество с СМИ: пресс-релиз, пресс конференция, собеседование;
- Фото или видео материалы.

**Консультации** проводится со стороны государственной власти с целью обсуждения с населением возможных решений проблем или вариантов будущих мер. Консультационные методы включают:

- ✓ Сбор информации: опрос и анализ рынка;
- ✓ Сбор и анализ мнения граждан: опрос общественного мнения, дискуссионные группы и неформальные встречи, общественные беседы, консультационные комитеты.

Эти консультационные методы можно использовать вместе с методами информирования, например, брифинги СМИ, листовки, брошюры, плакаты, демонстрации и презентации.

**Активное участие** имеет отношение к большему вовлечению граждан – начиная от совместного принятия решений до поддержки инициатив граждан. Методы активного участия граждан включают:

1. В начале – Информационные и Консультационные методы;
2. Анализ заинтересованных сторон;
3. Интерактивные методы: «Мозговой штурм», SWOT анализ;
4. Совместное составление плана;
5. Краткосрочные структуры – рабочие группы;
6. Долгосрочные структуры – Консультационный комитет;
7. Сотрудничество на уровне махаллей;
8. Выдача грантов, поддержка и консультации – для выполнения некоторых обязанностей местных органов власти.

Общественные слушания проводятся на республиканском и местном уровнях, преимущественно на территории, где будет реализовано проектное решение планируемой деятельности. Процедура проведения общественных

слушаний регламентирована достаточно подробно и включает в себя следующие этапы:

- уведомление об общественных слушаниях;
- ознакомление с заявлением о возможном воздействии на принятие решения, содержащим описание процедуры общественных слушаний, изложенное в понятной и доступной для субъектов оценки воздействия форме и другими материалами;
- собственно общественные слушания;
- составление протокола общественных слушаний с приложением перечня замечаний и предложений, поступивших от общественности при проведении слушаний, с обоснованием их принятия или отклонения.

**Общественное слушание** - общественная встреча, проводимая государственными органами для обмена информацией и/или получения комментариев граждан о текущей и планируемой деятельности правительства.

**Для чего проводятся общественные слушания:**

- Для получения предложений общества, которые помогут принять наиболее оптимальное решение;
- Для получения видения общества в области расходования государственного бюджета;
- Информированное население больше поддерживает решения принимаемые правительством;
- Население может предложить эффективные решения тех или иных вопросов;
- Предоставить доступ к информации;
- Увеличить прозрачность процесса принятия решений правительства;
- Вовлекать граждан в деятельность правительства;

Согласно законодательству РТ, некоторые правительственные данные должны быть обнародованы:

1. Бюджет города;
2. Планы развития города;
3. Вопросы по окружающей среде.

В Таджикистане стараниями международной организации Международное бюджетное партнерство было проведено исследование Индекса открытости государственного бюджета Таджикистана. Опрос был впервые проведен в 2006 году (59 стран), а последующие раунды проводились в 2008 (85 стран), 2010 (94 страны), 2012 (100 стран), 2014 (101 страны) годах. Полный процесс исследования длится более 18 месяцев. Исследование составлено на основании опросника, заполненного для каждой страны независимыми экспертами по бюджетам, которые не имеют связи с национальным правительством.

Затем опросник каждой страны независимо рассматривается двумя анонимными экспертами, которые также никак не связаны с правительством. Кроме того, Международное бюджетное партнерство (МБП) обращается к национальным правительствам с тем, чтобы они высказали замечания в связи с

результатами исследования, и рассматривает данные замечания до утверждения результатов исследования.

Опросник данного исследования состоял из 5 разделов и включал 125 вопросов – 2012г.; 133 вопросов – 2014г.; и 142 вопросов – 2016г.

### Результаты исследования -2012г.

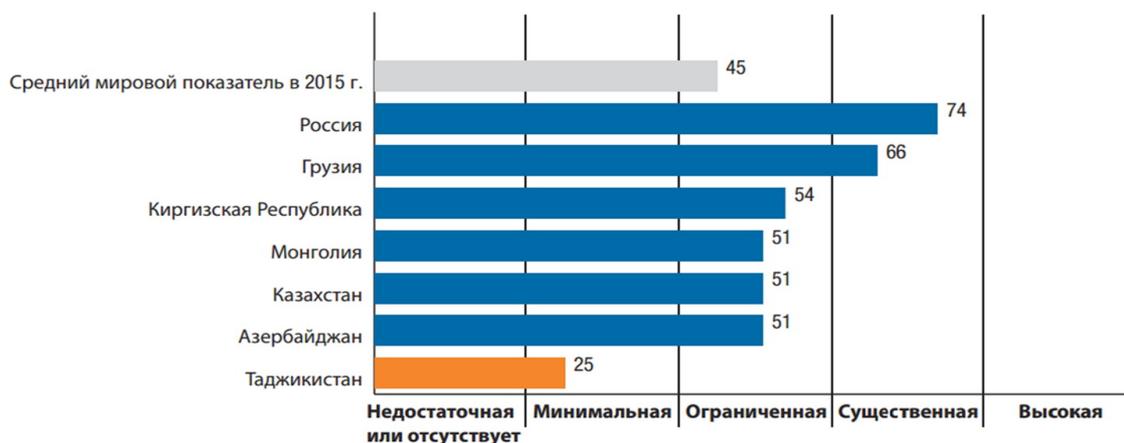
Индекс открытости (государственного) бюджета (ИОБ) Таджикистана в 2012г.= 17 баллов из 100. В сравнении с другими соседними стран данные по Таджикистану были намного ниже.

Россия	74
Грузия	55
Украина	54
Монголия	51
Казахстан	48
Азербайджан	42
Кыргызская Республика	20
Таджикистан	17

В Таджикистане была проделана значительная работа по внедрению рекомендаций МБП (Июнь 2013 – Февраль 2014). Министерство финансов РТ и другие соответствующие органы подготовили и опубликовали следующие документы, которые были недоступны ранее:

1. Предварительный проект бюджета
2. Проект бюджета исполнительной власти
3. Гражданский бюджет

### Сравнение по регионам



Результат показывает, что в сравнении с предыдущими оценками индекс улучшился на 8 степеней, тем не менее, данный результат является низким для Республики Таджикистан.

#### Проблемы:

- ✓ Некоторые бюджетные документы на стадии процесса исполнения и контроля бюджета до сих пор не опубликованы и не доступны общественности: Полугодовой обзор аудит;

- ✓ Отсутствие годового отчета об исполнении госбюджета, гражданских версий квартальных отчетов и аудиторского отчета;
- ✓ Дата публикации некоторых бюджетных документов не соответствует передовой практике: Годовой отчет об исполнении госбюджета;
- ✓ На законодательном уровне правовой механизм обеспечения прозрачности госбюджета и стимулирования участия граждан в бюджетном процессе не достаточно разработан: требуется разработка и принятие Закона «О прозрачности» и Закона «Об участии граждан в бюджетном процессе»;
- ✓ Качество опубликованных бюджетных документов доступных для общественности не соответствует международной передовой практике.

Проведение общественных слушаний обеспечивает прозрачность в системе государственного управления и является площадкой для проведения диалога между гражданским обществом и представителями государственной власти. С помощью проведения общественных слушаний можно создать разнообразные механизмы демократической формы управления.

**Демократическая форма правления предполагает:**

- Предоставление первичных базовых услуг в соответствии с приоритетами населения;
- Подотчетность перед населением о затратах по налогам и тарифам;
- Реагирование на нужды населения;
- Информирование граждан о проблемах;
- Проведение открытой и прозрачной деятельности правительства.

Реализацию данных намерений обеспечивает участие граждан в процессе принятия решений на государственном уровне, которые непосредственно связаны с жизнью населения.

Существуют **различные формы и пути вовлечения граждан** в процессе принятия решений.

- 1) Предоставление доступа к информации
  1. Копии бюджета;
  2. Копии новых законов;
- 2) Обмен информацией
  3. Общественные слушания;
  4. Встречи с общиной;
- 3) Совместная работа с правительством
  5. Консультативные комитеты граждан;
  6. Встречи экспертов.

**Для инициации проведения общественных слушаний, прежде всего, необходимо:**

- **Информируйте** население о планах по бюджету;
- **Объясните** причину введения нового тарифа;
- **Выслушайте их тревоги** по поводу новой свалки;
- **Соберите предложения** по улучшению состояний школ.

Необходимо отправить по почте или другими путями уведомление о проведении общественных слушаний. Предоставить населению время для ознакомления с информацией о встрече. Необходимо отправить уведомление за несколько дней до начала встречи. Информационное письмо должно содержать следующие данные:

□ **Тему общественных слушаний**

□ **Цель проведения общественных слушаний**

- Предоставить информацию;
- Выслушать мнения;
- Информировать об изменениях тарифов и т.д.

Во время проведения общественных слушаний нужно создавать дружескую атмосферу с целью повышения эффективности данного мероприятия. Создать на слушаниях атмосферу дружеской и конструктивной дискуссии можно лишь тогда, когда председательствующий и все присутствующие должностные лица ведут себя как гостеприимные хозяева и приветствуют всех проходящих улыбкой и рукопожатием. Конечно, создание такой атмосферы, прежде всего, зависит от способности Модератора. Роль модератора дискуссии /консультации имеет решающее значение для обеспечения позитивного, конструктивного и дружественной атмосфере. Модератор может быть приглашен со стороны правительства, которые хорошо обучены методами модерации и имеют опыт в проведении подобного типа деятельности.

**Кто должен принимать участие?** Общественные слушания доступны всем, любой гражданин может принимать участие в процессе проведения общественных слушаний. Та или иная группа населения может быть больше заинтересована в участии в зависимости от темы общественного слушания.

В процессе проведения слушаний по вопросам, которые касаются определенных слоев либо определенной категории населения, необходимо отправить особые приглашения представителям данных категории. Например:

- Те, кто будут жить рядом с новой школой;
- Граждане, проживающие рядом с новой свалкой;
- НПО, работающие в этом направлении;
- Доноры, которые могут помочь в реализации проекта.

В информационном письме необходимо указать, *где и когда* будут проводиться общественные слушания. Также:

- Нужно подготовить пресс-релиз;
- Рассказать, почему проводятся общественные слушания;
- Рассказать, чего вы хотите достичь;

- Рассказать, кто будет присутствовать;

Желательно отправить копии всех раздаточных материалов предварительно! Подготовка **раздаточных материалов** необходима для заблаговременного осведомления населения и участников общественных слушаний о теме и затрагиваемых вопросах мероприятия. Для проведения общественных слушаний нужно:

- Подготовить программу общественных слушаний;
- Использовать таблицы и диаграммы по финансовой информации;
- Подготовить копии отчетов или краткое содержание больших отчетов;
- Подготовить краткое содержание рекомендации любых экспертов;
- По возможности подготовить раздаточные материалы заранее.

Общественные слушания могут быть проведены в общественном месте или в частном помещении. Самое главное, чтобы местоположение помещения было доступно, и чтобы граждане смогли без труда найти это место. Помещение должно быть достаточно большим, чтобы спокойно разместить докладчиков и граждан, которые могут присутствовать на общественных слушаниях.

**Когда проводить общественные слушания?** Общественные слушания проводятся тогда, когда государству необходимо что-то сообщить гражданам или когда вы хотите получить мнение граждан по решению тех или иных вопросов. Например:

- о Когда хотите получить предложения граждан по проблеме;
- о До принятия нового закона;
- о До принятия бюджета;
- о В процессе обзора плана города;
- о До внедрения нового тарифа;
- о Когда этого требует закон.

Как показывает практика, в настоящее время в Таджикистане в процессе проведения общественных слушаний возникают «проблемы». На обсуждение таких слушаний выносятся спорные вопросы, в надежде, что его участники сообщат выдвинутое разумное предложение по решению проблемы. Как правило, на такие слушания можно попасть только по приглашению.

Слушания могут иметь различный формат.

- «Переговорный процесс»: представители противоположных сторон излагают свою точку зрения и взаимные претензии, и пытаются достичь взаимоприемлемого компромисса.
- Рабочая группа: эксперт излагает собравшимся фактическую сторону дела и старается стимулировать дискуссию и коллективный поиск консенсуса по рассматриваемому вопросу.
- «Мозговой штурм»: слушания проходят под руководством координатора, участники слушаний выдвигают и отстаивают свои предложения. Обсуждение обычно не носит характера критики или опровержения, партнёры чаще всего просят лишь уточнить позицию. Заинтересованные

инстанции изучают высказанные идеи и отбирают наиболее перспективные.

**Методы коллективной работы.** Существует много методов и средств, позволяющих стимулировать обмен мнениями, дискуссию и поиск консенсуса. Ниже следует описание ряда из них.

«*Мозговой штурм*». Главное достоинство этого метода в том, что он позволяет выдвинуть и обобщить новые, неожиданные и даже парадоксальные идеи. Поэтому важно, чтобы высказались все участники собрания и чтобы любая, на первый взгляд абсурдная идея, не отвергалась с порога.

Для этого необходимо:

- стимулировать «поток идей» от каждого участника;
- фиксировать все предложения, не подвергая их предварительной отбраковке;
- обсудить все высказанные идеи;
- опросив группу, расставить выдвинутые предложения в порядке от наиболее интересных к наименее интересным, и обсуждать их в этом порядке;
- суммировать итоги обсуждения и т.д.

Таким образом, информированность облегчает процесс принятия решений в государственном управлении. Процесс получения информации преимущественно уникален для каждой страны. Он, в первую очередь зависит, от формы правления государства, структуры госаппарата, структуры местных самоуправлений, а также уровня образованности населения и множества других факторов.

#### **4.3. Партнерство между правительством, бизнесом и гражданским сектором как условие принятия эффективных решений**

В настоящее время гражданский сектор (или как его называют «третий сектор») в Таджикистане представлен широким спектром организаций гражданского общества (ОГО). Существуют следующие юридические формы ОГО: общественные объединения, объединения/ассоциации юридических лиц, общественные фонды, кооперативы, общинные организации и сельские организации. Данный широкий спектр групп гражданского общества регулируется различными правовыми актами: 1) общественные объединения регулируются Законом РТ «Об общественных объединениях» и зарегистрированы местными органами юстиции; 2) объединения/ассоциации юридических лиц, общественных фондов, кооперативов и хозяйствующих субъектов регулируются Законом РТ «О регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» и регистрируются в местных налоговых структурах; 3) общинные организации и сельские организации регулируются Законом РТ «Об органах самоуправления» и регистрируются в местных органах государственной власти /хукуматах<sup>20</sup>.

---

<sup>20</sup>Индекс устойчивости ОГО, Итоговый отчет за 2010г., опубликован в июле 2011г.

Восемьдесят процентов ОГО в Таджикистане действуют как общественные объединения. По данным Министерства юстиции РТ, который ведет централизованный реестр общественных объединений, по состоянию на 1 января 2015 года было 2800 зарегистрированных общественных объединений<sup>21</sup> (примерно 1000 из них оцениваются как активные). Согласно базе данных Программы Фонда Ага Хана по поддержке развития горных сообществ (MSDSP), количество общинных организаций увеличивается с каждым годом. К началу 2015 года насчитывалось более 1623 юридически зарегистрированных общественных органа самодеятельности, также известных как махаллинские советы или деревенские организации; 105 Социальных союза по развитию общественных органов самодеятельности; 11 ассоциаций общественных органов самодеятельности; Более 112 Ассоциаций водопользователей (АВП); и более 2600 общинных групп, поддерживаемых Фондом Ага Хана (АКФ) в Хатлонской, Согдийской, Бадахшанской областях и Раштской долине<sup>22</sup>.

Согласно Закону РТ «Об общественных объединениях» «...государство обеспечивает соблюдение прав и законных интересов общественных объединений, законодательно регулирует предоставление им налоговых и иных льгот».<sup>23</sup> Государственные органы и должностные лица обеспечивают соблюдение прав и законных интересов некоммерческих организаций в соответствии с Конституцией и законодательством РТ и оказывают поддержку их деятельности. Государственная поддержка может выражаться в виде целевого финансирования (государственные гранты) отдельных общественно полезных программ общественных объединений по их заявкам; заключения различных договоров, в том числе на выполнение работ и предоставление услуг; социального заказа на выполнение различных государственных программ неограниченному кругу общественных объединений на конкурсной основе.<sup>24</sup>

В рамках Закона РТ «О государственном социальном заказе», следующие государственные структуры практикуют выделение государственных грантов для организаций гражданского сектора с целью улучшения социально-экономического положения их целевых групп: Министерство здравоохранения и социальной защиты РТ, Комитет по делам женщин и семьи при Правительстве РТ, и Комитет по делам молодежи и спорта при Правительстве РТ.

Общественные объединения же в свою очередь призваны содействовать реализации интересов местных сообществ и строить свою деятельность на принципах добровольности, самоуправления, законности, гласности и открытости. Они могут оказывать помощь в обеспечении качества и своевременности выполнения программ и услуг для той категории групп населения, которую они признаны обслуживать согласно уставам и вышеназванному закону. Сферу для разворачивания своей деятельности ОО

<sup>21</sup>[http://www.minjust.tj/index.php?option=com\\_content&view=article&id=82&Itemid=95&lang=ru](http://www.minjust.tj/index.php?option=com_content&view=article&id=82&Itemid=95&lang=ru)

<sup>22</sup>Индекс устойчивости ОГО, Итоговый отчет за 2014г., опубликован в июне 2015г.

<sup>23</sup>Статья 15, пункт 2, Закон РТ «Об общественных объединениях»

<sup>24</sup>Там же

выбирают в зависимости от своих уставных задач и специализации штатных сотрудников. Являясь непосредственным субъектом управления и развития, ОО имеют право<sup>25</sup>:

- участвовать в разработке решений государственных органов в порядке и пределах, предусмотренных Законом РТ «Об общественных объединениях» и другими законами;
- выступать с инициативами по различным вопросам общественной жизни, вносить предложения в государственные органы;
- получать от государственных органов сведения, необходимые для реализации уставных задач, за исключением случаев, установленных законодательством РТ;
- участвовать в республиканских и международных конкурсах в целях получения социальных заказов, грантов, стипендий и иных не запрещенных законодательством РТ, преимуществ для реализации уставной деятельности.
- в соответствии с законодательством РТ осуществлять научно-исследовательские и проектно - конструкторские разработки, проводить общественную экспертизу социально значимых проектов, программ и участвовать в работе смешанных комиссий по их рассмотрению при условии, что эти виды деятельности предусмотрены в уставе и т.д.

Общественные объединения своей активной, продвинутой деятельностью охватывают почти все сферы жизнедеятельности, в том числе они занимаются проблемами социальной защиты населения (поддержка социально уязвимых слоев, включая детей, молодежь, ветеранов, беженцев, инвалидов и пр.), вопросами образования молодежи и взрослых, здравоохранения, экологии, гендерного равенства, а также проблемами экономического развития и прав человека.<sup>26</sup>

Основой социального партнерства государственных и общественных структур в Таджикистане является наличие общих социально значимых задач и стремление к их решению. Перспективным направлением сотрудничества является использование материальной базы государственных учреждений, с одной стороны, и вовлечение в решении местных проблем дополнительных людских, финансовых ресурсов, расширение подходов, форм и методов работы через участие общественных объединений, с другой стороны. С целью укрепления взаимодействия с неправительственными организациями и координации вопросов с ними в 1994 г. Указом Президента РТ в аппарате Президента РТ образована специальная структура – аппарат госсоветника по связям с общественными объединениями и международными отношениями. Подобные структуры были созданы и функционируют и в местных органах государственной власти. Также в 1996г. был создан Общественный совет при Президенте РТ, который представляет собой представительный, экспертно-консультативный и координационный орган, объединяющий представителей

<sup>25</sup>Ст. 24, Закон РТ «Об общественных объединениях»

<sup>26</sup>Каримов Ш. Роль НПО в формировании гражданского общества в Таджикистане. Душанбе, 2002. Глава 3, параграф 1.

политических партий, организации гражданского общества, и соответствующими органами государственной власти. За 20 лет своей деятельности Общественный совет, обеспечив диалог между органами государственной власти и гражданским обществом, содействует укреплению основ национального единства посредством нахождения баланса интересов и мнений, развития идеологического плюрализма и многопартийности, налаживания новых форм сотрудничества, экспертных оценок и анализа социально-политического, экономического и духовного состояния общества и происходящих перемен в нем. Подобные Общественные советы были созданы несколько позже также и на уровне областей.

Практика социального партнерства гражданского сектора с государственными органами и коммерческими структурами богата, в то же время, противоречива. Если проанализировать положительные моменты взаимоотношений, то следует отметить, что государство очень заинтересовано в развитии «третьего сектора» – неправительственных организаций, хотя и чиновники этого до конца и не осознают. Это обусловлено тем, что:

- функционирование ОГО на практике содействует реализации демократических процессов в обществе и, прежде всего, свободы слова, собраний, развитию плюрализма, обеспечивает включение граждан в процессы преобразований общества;
- деятельность ОГО в различных сферах социальной жизни способствует социальной стабильности в таджикском обществе;
- деятельность ОГО позволяет привлечь дополнительные ресурсы в решении социальных, в том числе гендерных проблем;
- деятельность ОГО очень эффективна за счет конкретной адресности, оперативности и нестандартных подходов.<sup>27</sup>

Взаимодействие общественных объединений с органами власти разных уровней в большинстве случаев имеет узкоспециализированный характер. Например, детско-юношеские и молодежные объединения чаще всего обращаются в комитеты по делам молодежи, образовательные – в отделы образования и т.д.

Итоги опроса, проведенного ОО «Таджикский юридический консорциум» в г. Душанбе в 2005г., позволили выделить главные причины взаимодействия общественных объединений. Сотрудничество с органами государственной власти осуществлялось в сфере организации и проведении совместных мероприятий – 49%; обращение за финансовой помощью – 41%; информирование представителей органов власти о деятельности объединения – 32%; получение информации от органов власти по различным вопросам – 29%; правовое регулирование деятельности объединения – 23% (в сумме более 100%, так как можно было отметить несколько вариантов ответов)<sup>28</sup>. Респондентам было предложено также назвать конкретные примеры успешного и неудачного взаимодействия с органами власти. Каждый третий опрошенный не смог привести примеров ни успехов, ни неудач. Интересно отметить, что в целом

<sup>27</sup>Национальный отчет «Гендерные отношения в Таджикистане», 1999 – С. 112

<sup>28</sup>Каримов Ш., Роль НПО в формировании гражданского общества, 2008 г, С.45

количество названных неудач во взаимодействии почти вдвое меньше, чем количество удачных примеров. Лидирующее место среди успехов взаимодействия занимают такие, как проведение совместных мероприятий, частичное (реже полное) финансирование проектов объединения, положительное решение вопросов аренды помещения, налогообложения. Таково же и содержание (только с отрицательным результатом) списков неудач. Часто респонденты акцентировали внимание на недопонимании органами власти целей деятельности и социальной значимости работы объединения. Это является причиной возникновения конфликтов между сторонами, на что указали 30% опрошенных.

В качестве примера социального партнерства между общественной организацией, государством и бизнес-структурой может служить взаимодействие Правительства РТ, Совета федерации профсоюзов РТ и Национальной ассоциации малого и среднего бизнеса РТ, начатое еще в марте 1994 г. Данное трехстороннее Соглашение было достигнуто благодаря готовности сторон к конструктивному диалогу и сотрудничеству в области реформирования национальной экономики, защиты социальных и экономических прав предпринимателей.<sup>29</sup>

Среди неправительственных организаций самыми активными являются женские ОО, 40 активных ОО объединились в коалицию «От равенства юридического - к равенству фактическому» в 2008г. Женские общественные объединения, в основе создания и деятельности которых лежат добровольные инициативы, играют основную роль в привлечении таджикских женщин к общественной деятельности и процессам демократизации общества. Женские ОО своими приоритетами в работе считают: содействие обеспечению равных прав в единстве с правами и основными свободами человека, обеспечение условий для полноправного участия женщин в принятии решений, обеспечение равных прав на рынке труда, обеспечение экономической независимости и содействие в обеспечении охраны здоровья женщин. Успешным опытом социального партнерства между государством и женскими ОО считается продвижение и принятия Закона РТ «О предотвращении насилия в семье», принятого в 2012г. Сегодня женские ОО совместно с Комитетом по делам женщин и семьи при Правительстве РТ и международными организациями осваивают проекты, занимаются микрокредитованием с целью организации рабочих мест для женщин.

Таджикское общество исторически обладало хорошо развитой сетью традиционных гражданских институтов на местном, общинном уровне. Таджикские общины, как в городских, так и в сельских районах, традиционно обладали системой самоуправления в виде гражданских или так называемых махалинских советов. Данные советы занимались организацией различных традиционных мероприятий внутри общины (свадьбы, похороны, организация и проведение общественных работ); с другой стороны, такие советы были местом, где взрослые члены общины могли обсуждать местные проблемы и разрешать

---

<sup>29</sup> Акмалова М.А. Роль Общественного совета, политических партий и НПО в укреплении независимости Республики Таджикистан

возникающие конфликты.<sup>30</sup> В таджикском современном обществе велика роль махаллы. Например, после заключения Общего Примирения в 1997г. основные мероприятия по урегулированию конфликта постепенно начали проводиться уже не на высшем уровне, а на уровне местных общин.<sup>31</sup>

На махаллы не возложены административные обязанности со стороны председателя джамоата или хукумата, поскольку махалла не является стандартной государственной единицей. Тем не менее, в некоторых районах наблюдается тесное сотрудничество махаллы с государственной властью, а иногда даже попытки их слияния. Трудно стандартизировать многообразные формы деятельности махалинского комитета, но ясно, что они являются основой деятельности органов местного самоуправления.

Приведем следующий успешный пример сотрудничества махалинского совета с местной властью: Хукумат Ганчинского района Согдийской области, руководствуясь Указом Президента РТ «О народных праздниках, традициях и обычаях в РТ» и «Положением о проведении традиций и обычаев», рассмотрел вопрос о роли джамоатов и махалинских комитетов в проведении народных праздников и иных мероприятий с целью сокращения расходов семей. Работу среди населения проводили махалинские комитеты, советы женщин, ветераны и др. Решением хукумата района была создана Комиссия по регулированию проведения праздников и традиционных мероприятий. Благодаря тесному сотрудничеству хукумата и махаллы за последнее время намного упорядочилось осуществление обрядов, существенно уменьшены расходы населения, каждая семья теперь может сэкономить на этом свыше 100 тысяч сомони.<sup>32</sup>

Местные органы власти не в состоянии в настоящее время полностью обеспечить свои общины минимальным уровнем коммунальных услуг, таких как водо – и газоснабжение, реконструкция или ремонт канализационных систем. В результате, они вынуждены в решении подобных проблем все более полагаться на возможности местных общин и махалинских и джамоатских советов.<sup>33</sup> Например, махалинский комитет района Шохмансур г. Душанбе при поддержке жителей решил сам проложить линию газопровода. С просьбой о помощи с недостающими материалами махалинский комитет обратился в ТАСИФ. В результате в общину стал поступать природный газ. Люди поверили в свои силы и создали комитет по микропроектам. Совместными усилиями они далее улучшили систему водоснабжения, провели линию электропередачи.

Как правило, существует два важных документа, на которые местное управление опирается в осуществлении вышеуказанных проектов: бюджет и программа местного развития. Практика участия граждан в разработке и реализации программ местного развития на уровне области, районов и джамоатов, к сожалению, пока еще не изучена.

Всеобъемлющая программа гражданского участия может быть основана на привлечении граждан к ознакомлению с бюджетными предложениями, их

<sup>30</sup> Мулладжанов П. Гражданское общество и миропостроение. – С.79

<sup>31</sup> Там же – С.80

<sup>32</sup> См. Вестник МПА. 1994. №6

<sup>33</sup> Мулладжанов П. Гражданское общество и миропостроение. – С.80-81

развитием и претворением в жизнь. Одним из эффективных методов обнародования местного бюджета, который указан в Инструкции Министерства финансов РТ по составлению государственного бюджета РТ, является проведение общественных бюджетных слушаний.

В рамках проекта «Повышение финансового потенциала на местном уровне», финансируемого Институтом Открытое Общество Фонда содействия Таджикистана и при содействии Министерства финансов РТ в 2010-2012 гг. пилотировалось внедрение института общественных слушаний в работу местных финансовых управлений. Были обучены сотрудники финансовых управлений, лидеры махаллей и депутаты местных маджлисов методологии проведения бюджетных слушаний в 6 пилотных районах, включая Вахдат, Файзабад, Рудаки, Турсунзаде, Кайраккум и Гиссар. Были проведены бюджетные слушания в 6 пилотных районах. Также были разработаны и апробированы 2 руководства - по участию граждан в бюджетных слушаниях и руководство по организации бюджетных слушаний для местных органов власти. В настоящее время район Рудаки и по сей день продолжает практику проведения общественных бюджетных слушаний раз в год. Оптимальным было бы проведение двух общественных слушаний: первое во время формирования проекта бюджета со стороны финансового управления, а второе – как раз перед принятием бюджета местным маджлисом народных депутатов (часто в измененной форме, отражающей изменения, сделанные согласно общественной реакции).

Одним из проблемных направлений в социальном партнерстве ОГО остается вовлечение в формирование гражданского общества предпринимателей различных уровней. Согласно мнениям экспертной группы<sup>34</sup> практически очень слабы контакты ОГО с предпринимательскими структурами; в массовом сознании понятие «некоммерческий сектор» отсутствует. Сегодня чаще всего ОГО в регионах стремятся сотрудничать исключительно с органами государственной власти и местного самоуправления, пытаясь найти у них и финансовую поддержку, и помощь в достижении известности. Между тем возможности решить эти проблемы с помощью предпринимательских структур и СМИ используются явно недостаточно.

Одной из основных проблем развития некоммерческого сектора является необходимость получения поддержки его проектов и программ. Причем эта поддержка может быть не только финансовой, очень важно и информационное сопровождение. Чаще всего фирмы оказывают помощь ОГО, как и другим организациям и частным лицам, лишь в случае обращения последних к ним за поддержкой. В то же время в регионах подавляющее большинство ОГО не ведет активной деятельности по привлечению средств из местных источников помимо бюджетных. Причина кроется в психологии руководителей ОГО, которые, не обращая внимания на публикации данных различных исследований и даже на практику своих коллег, либо вовсе не верят, что от бизнеса можно получить поддержку, либо же претендуют исключительно на ее денежную

---

<sup>34</sup>Экспертная группа лидеров ОО, которые опрошены в рамках подготовки отчета Индекса устойчивости ОГО за 2014г.

форму.

Сегодня бизнесмены больше готовы к сотрудничеству с третьим сектором, чем сами ОГО. В филантропической деятельности предпринимателей Согдийской области выделяется поддержка программ и проектов ОГО – до 30% средств (как деньгами, так и в виде товаров и услуг). Практика показывает, что предприниматели в основном оказывают поддержку религиозным организациям, действующим в сфере социальной защиты уязвимых групп и спортивным организациям. Эти данные косвенно подтверждают то, что предприниматели склонны помогать тем, кто сами ищут поддержку, обращаются за помощью.

Однако проблема здесь не только и не столько в неготовности таджикского бизнеса активно заниматься благотворительностью. Только незначительное количество ОГО после получения поддержки для своих проектов обеспечивают «обратную связь» с бизнесом (публичные выражения благодарности, в т.ч. в СМИ, письма и т.д.), информируют о расходовании средств. Зачастую нигде не звучит информация о поддержке мероприятия со стороны бизнеса. Неудивительно, что многие бизнесмены в результате разочаровываются и не оказывают долговременную помощь.

ОГО имеют возможность развивать партнерские отношения с бизнесом, обеспечивая отчасти кампании последнего по связям с общественностью (например, в сфере благотворительной деятельности). От активизации позиции ОГО в сотрудничестве с бизнесом зависит формирование системы социального партнерства в полном объеме.

Таким образом, данные исследований, раскрывающих вопросы взаимодействия некоммерческих организаций с бизнесом и СМИ, свидетельствуют, что современный некоммерческий сектор в отдаленных регионах Таджикистана неполно и в основном неэффективно использует возможности для развития своей деятельности, существующие во внешней среде. Помимо ряда объективных причин, в основном финансового плана, это происходит также в результате низкого уровня организационного развития ОГО, неумения вести деятельность по целому ряду направлений (в том числе по привлечению средств и построению связей с общественностью). Преодоление этих барьеров является одним из основных условий выживания и продуктивного развития деятельности ОГО в сельской местности.

Можно сформулировать основные выводы, которые вытекают из проведенного анализа в данном разделе. Практика социального партнерства ОГО с государственными органами, органами местного самоуправления, бизнесом и традиционными институтами общества богата и противоречива. Государство должно быть очень заинтересовано в развитии «третьего сектора» – неправительственных организаций, хотя чиновники этого и не осознают этого. Международная практика показывает, что роль организаций гражданского общества во всем мире очень разнообразна, так как они играют решающую роль в продвижении и укреплении демократии, верховенства закона, разработке и внедрении инновационных инициатив, связанных с открытыми данными, составлением бюджетов с участием населения,

проведением анализа в различных секторах, предлагая услуги и решения проблем, которые правительство не в состоянии (не имеет ресурсов или возможностей) разрешить. Основой социального партнерства государственных и общественных структур в Таджикистане является наличие общих социально значимых задач и стремление к их решению.

Эффективное взаимодействие государственного сектора с гражданским и частным секторами должно развиваться по следующим направлениям: предоставление гражданам возможности принимать участие в жизни общества и формировании ответственных мотиваций; выдвижение законных требований и мониторинга процесса не только выработки правительством стратегических решений, но и их реализации; участие в социальных программах государства, направленных на устойчивое развитие общества.

Не являются исключением и вопросы гендерного развития, где важнейшим условием их решения является активный диалог и социальное партнерство государственных структур и общественных объединений. Женские ОГО Таджикистана вносят существенный вклад в установлении гендерного равенства, являются ярким подтверждением того, что женщины выступают проводниками перемен. В целях наиболее полной реализации потенциальных возможностей ОГО необходимо укреплять взаимодействие и осуществлять совместные проекты с соответствующими министерствами и ведомствами, органами местной власти.

Немаловажным является и вывод о том, что самый сложный участок ОГО по социальному партнерству – это координация деятельности с местными органами власти, особенно в сельских районах. Важное место в этом партнерстве занимают органы местного самоуправления и махаллы (общины) как важнейший традиционный институт таджикского общества.

Сегодня чаще всего ОГО в регионах стремятся сотрудничать исключительно с органами государственной власти и местного самоуправления, пытаясь найти у них и финансовую поддержку, и помощь в достижении признанности. Между тем возможности решить эти проблемы с помощью предпринимательских структур и СМИ используются явно недостаточно. Сегодня бизнесмены больше готовы к сотрудничеству с третьим сектором, чем сами ОГО. Очевидно, что в ближайшее время ситуация коренным образом не изменится, поскольку общественный сектор еще крайне слаб и неустойчив для того, чтобы самостоятельно решать свои проблемы. Государство же сегодня озабочено чем угодно, только не развитием гражданского общества, а бизнес еще недостаточно цивилизован для того, чтобы понимать, что его устойчивое развитие возможно только в стране с развитым гражданским обществом.

Без кардинального изменения отношения всех секторов общества к направлению развития страны невозможно рассчитывать изменение этой ситуации, и способствовать распространению практики принятия эффективных совместных решений.

Социальное партнерство общественных организаций, коммерческих структур и государственных органов при активном участии СМИ должно осуществляться при планировании и реализации конкретных социально

направленных проектов, с тем, чтобы стороны смогли использовать существующие у них возможности и ресурсы.

#### **4.4. Практика участия граждан в принятии решений в зарубежных странах**

**Кодекс рекомендованной практики гражданского участия в процессе принятия решений Совета Европы**<sup>35</sup> предлагает различные уровни привлечения граждан, которые должны использоваться как органами власти (в частности, местными), так и организациями гражданского общества.

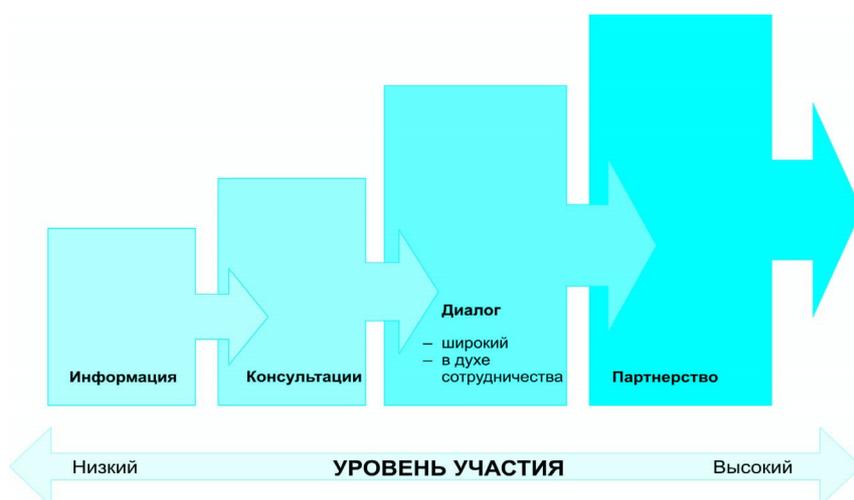
Кодекс принят Конференцией Международных неправительственных организаций (МНПО) Совета Европы на заседании 1 октября 2009 г. В этом документе излагаются обоснования, рамки и средства для укрепления гражданского участия. Он подготовлен опытными представителями гражданского общества, разработан в процессе общеевропейских консультаций, проверен и обсужден членами национальных и международных неправительственных организаций (НПО) и уже используется активистами представителями органов государственного управления.

Существуют четыре постепенных уровня участия – от наименьшей до наибольшей вовлеченности. Это следующие уровни: информация, консультации, диалог и партнерство. Уровни могут применяться на любом этапе процесса принятия решений, однако они особенно актуальны на определенных ступенях в этом процессе.

---

<sup>35</sup>Принят Конференцией МНПО на заседании 1 октября 2009 года  
[https://www.coe.int/t/ngo/Source/Code\\_Russian\\_final.pdf](https://www.coe.int/t/ngo/Source/Code_Russian_final.pdf)





**Рис.2. Уровни участия**

**Таблица 1. Уровни участия**

Уровень участия	Содержание	Что включает?	Этапы цикла политики
<b>Информирование</b>	Открытый и свободный доступ к необходимой, полной и своевременно предоставленной информации является важным для обеспечения прозрачной и ответственной политики. Информация должна быть доступной для граждан, а также для общественных организаций в целях эффективного выполнения ими функции контролера	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Процессы принятия решений органами местной власти</li> <li>• Документы, касающиеся разработки политики</li> <li>• Документы, касающиеся проектов решений, а также утвержденных решений</li> <li>• Документы и стенограммы консультаций, др. публичных мероприятий</li> <li>• Постоянное освещение процесса на веб-сайтах вовлеченных субъектов</li> </ul>	Важно на всех этапах цикла политики
<b>Консультации</b>	Способ широкого обсуждения представителями органов местной власти и организаций гражданского общества различных способов решения конкретной проблемы политики.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Проведение общественных слушаний и круглых столов с участием субъектов принятия решений с целью определения актуальных вопросов и сбора предложений</li> </ul>	Важно на всех этапах цикла политики

	<p>Ожидается, что в ходе консультаций органы местной власти собирают и обобщают мнения и позиции, которые могут оказаться очень разными. Тематика консультаций часто определяется властью, а не общественностью</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Проведение экспертных семинаров и встреч с целью подготовки экспертных рекомендаций по решению проблемы</li> <li>• Проведение сессий или комитетских встреч с возможностью для общественности высказать свои позиции</li> <li>• Организация публичных мероприятий, конференций, форумов и семинаров с целью информирования и обсуждения результатов внедрения политики при участии организаций гражданского общества и отдельных граждан</li> </ul>	
<p><b>Диалог</b></p>	<p>Двусторонняя коммуникация между органами власти, с одной стороны, и организациями гражданского общества и гражданами, с другой. <b>Широкий диалог</b> часто не связан с конкретным вопросом или актуальным процессом разработки политики – он является общим способом обсуждения вопросов органами власти и организациями гражданского общества. Поэтому вопросы для обсуждения могут</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Проведение регулярных встреч для обмена мнениями, а также специализированных встреч по конкретным вопросам</li> <li>• Предоставление отзывов о проведенных встречах, как со стороны органов власти, так и со стороны организаций гражданского общества</li> </ul>	<p>Важно на этапах формирования повестки дня, разработки и пересмотра политики</p>

	<p>определяться обеими сторонами.</p> <p><b>Диалог-сотрудничество</b> строится вокруг специфического вопроса политического развития. Он является более сфокусированным и организуется по результатам широкого диалога. Диалог-сотрудничество является важным для определения этапов стратегии реализации политики, а потому часто ведет к конструктивным решениям, политическим инициативам</p>		
<b>Партнерство</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Партнерство предусматривает разделение ответственности за процесс разработки политики.</li> <li>• Оно актуально для разработки и внедрения определенной политики или проектов, в которых организации гражданского общества могут быть привлечены к их реализации</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Вовлечение организаций гражданского общества на этапе разработки политики или выполнения решения</li> <li>• Организации гражданского общества должны иметь право оставаться независимыми – организовывать кампании, связанные с определенными вопросами политики</li> <li>• Возможность принятия совместных решений (например, при формировании местных бюджетов)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Важно на этапах разработки политики, принятия и выполнения решения</li> </ul>

Международная ассоциация по вопросам общественного участия (IAP2) предлагает следующую классификацию уровней общественного участия:

**Таблица 2. Классификация уровней общественного участия**

<b>Информирование</b>	<b>Консультации</b>	<b>Вовлеченность</b>	<b>Сотрудничество</b>	<b>Предоставление полномочий</b>
<b>Цель общественного участия</b>	<b>Цель общественного участия</b>	<b>Цель общественного участия</b>	<b>Цель общественного участия</b>	<b>Цель общественного участия</b>
Информирование со стороны органа управления о проводимой политике, без вовлечения граждан	Получение обратной связи, отзывов по принятым решениям	Фиксация мнений граждан, доведение до населения планируемых действий	Обсуждение с общественностью вариантов решений и определение наиболее предпочтительных решений с учетом мнения граждан	Делегирование полномочий
<b>Взятые обязательства</b>	<b>Взятые обязательства</b>	<b>Взятые обязательства</b>	<b>Взятые обязательства</b>	<b>Взятые обязательства</b>
Донесение до сведения общественности	Донесение до сведения общественности, выявление потребностей и приоритетов населения	Обязательство предпринимать меры по учету предложений общественности	Учет мнения и предложения общественности и в принимаемых решениях	Общественность непосредственно принимает участие в реализации решений

Эффективное вовлечение общественности в процесс принятия решений не является легкой и простой инициативой. Продуктивное вовлечение общественности в процесс принятия решений – это результат накопленного опыта, постоянного взаимодействия с членами местного сообщества. Основным условием успеха является наличие регулярно повторяющихся мероприятий по привлечению населения в процесс обсуждения приоритетов и вариантов решения вопросов местного значения.

### **ОПЫТ КАЗАХСТАНА**

На сегодняшний день в казахстанской практике из пяти описанных уровней участия распространены два первых уровня общественного участия – информирование и консультации с общественностью. В то же время в международной практике эти два уровня участия признаются как минимальные или даже символические, так как не приводят к изменению ранее принятого решения и не учитывают мнение, опыт и предложение общественности.

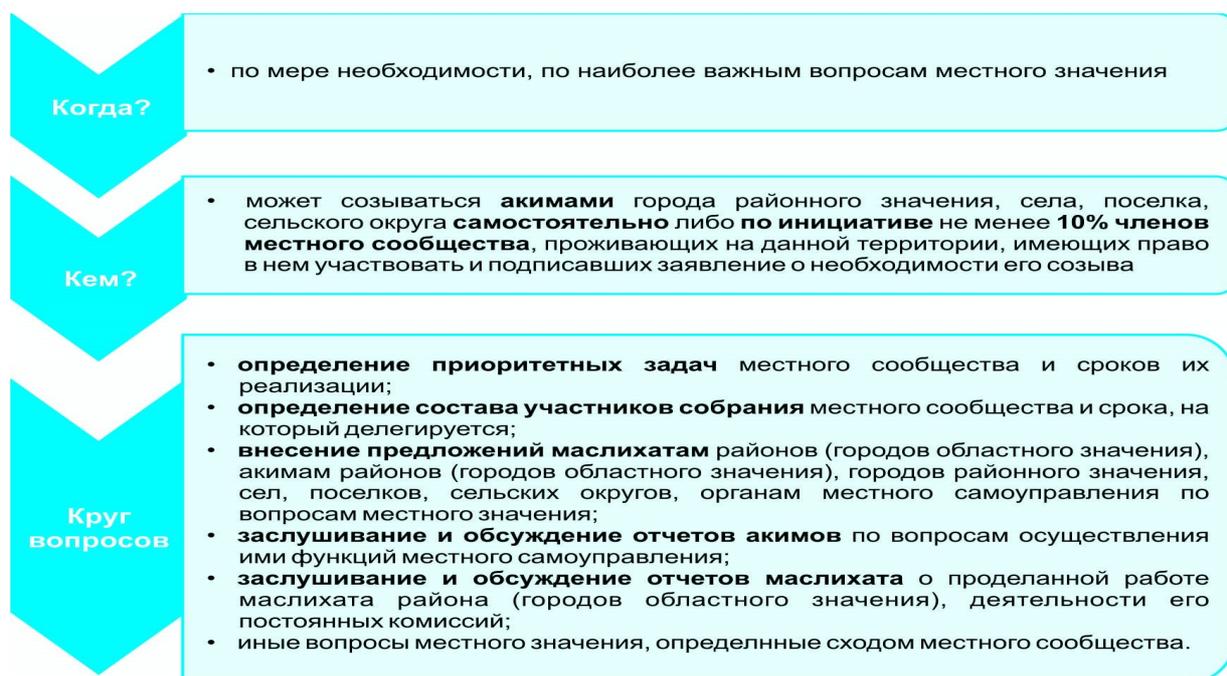
Оставшиеся три вида участия – вовлеченность, сотрудничество и делегирование – признаются как реальное участие, так как требуют внесения изменений в проекты решений с учетом поступивших пожеланий и предложений от общественности, и лица, принимающие решения, предпринимают определенные меры и выражают подлинную заинтересованность в сборе и учете мнения общественности.

Проводимая реформа местного самоуправления расширила правовые рамки участия общественности в принятии решений. При определении роли и возможностей общественного участия в местном самоуправлении основополагающей является Глава 3-1 об участии граждан в местном самоуправлении Закона РК «О местном самоуправлении», в которой определяются права и обязанности членов местного сообщества, предусматривается собрание (сход) местного сообщества, определяются обязанности и ответственность органов местного самоуправления.

## Инструменты вовлечения граждан с целью принятия решений, применяемые на местном уровне в Казахстане

Предложенные ниже методы относятся к обязательным, их механизм регулируется законодательством РК:

- Сходы членов местного сообщества
- Собрания членов местного сообщества
- Общественные слушания
- Голосования
- Заседания членов мониторинговой комиссии по использованию средств местного самоуправления



**Рис. 4 Сходы местного сообщества**

Допускается проведение отдельных сходов местного сообщества жителей села, улицы, многоквартирного жилого дома. На отдельных сходах местного сообщества жителей села, улицы, многоквартирного жилого дома избираются представители для участия в сходе местного сообщества.

**Порядок проведения отдельных сходов** местного сообщества и определение количества представителей жителей села, улицы, многоквартирного жилого дома для участия в сходе местного сообщества **разрабатывается акимами**<sup>36</sup> городов районного значения, села, поселка, сельского округа и утверждается маслихатами<sup>37</sup> районов (городов областного значения).

Типовой порядок проведения отдельных сходов местного сообщества утверждается Правительством Республики Казахстан. В частности,

<sup>36</sup>Глава администрации города, области в Республике Казахстан

<sup>37</sup>Местный представительный орган в Республике Казахстан; выборный орган, избираемый населением области или района, выражающий волю населения и в соответствии с законодательством Республики Казахстан

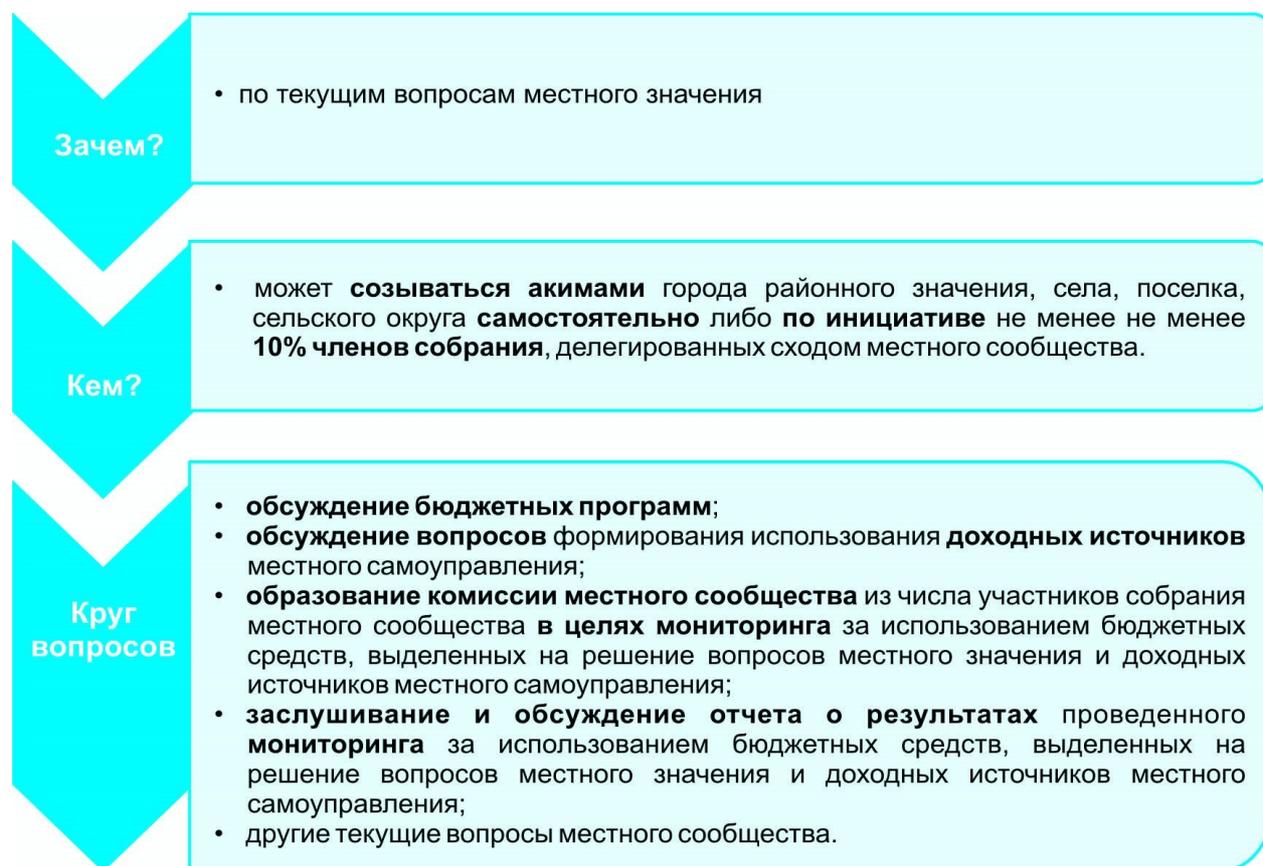
Постановлением Правительства Республики Казахстан от 18 октября 2013 года № 1106 «Об утверждении Типовых правил проведения отдельных сходов местного сообщества».

Количество представителей жителей села, улицы, многоквартирного жилого дома для участия в сходе местного сообщества определяется на основе принципа равного представительства от жителей села, улицы, многоквартирного жилого дома.



**Рис. 5** Схема организации схода местного сообщества

**Собрание местного сообщества** может созываться акимами города районного значения, села, поселка, сельского округа самостоятельно либо по инициативе не менее десяти процентов членов собрания, делегированных сходом местного сообщества. Инициаторы собрания местного сообщества обязаны обратиться с заявлением о проведении собрания местного сообщества к акиму соответствующего района (города областного значения). Проведение собрания местного сообщества допускается при получении положительного решения акима соответствующего района (города областного значения).



**Рис. 6 Собрание местного сообщества**

Собрание местного сообщества считается состоявшимся при участии в нем не менее половины членов, делегированных сходом местного сообщества. Сход местного сообщества или собрание местного сообщества открывается акимами города районного значения, села, поселка, сельского округа или уполномоченным ими лицом.

Для ведения схода местного сообщества или собрания местного сообщества открытым голосованием избираются председатель и секретарь схода местного сообщества или собрания местного сообщества. Повестка дня утверждается сходом местного сообщества или собранием местного сообщества. На сходе местного сообщества или собрании местного сообщества ведется протокол, который подписывается председателем и секретарем схода местного сообщества или собрания местного сообщества и передается акиму соответствующего города районного значения, села, поселка, сельского округа.

Решение схода местного сообщества или собрания местного сообщества считается принятым, если за него проголосовало более половины участников схода местного сообщества или собрания местного сообщества. Акимы города районного значения, села, поселка, сельского округа вправе выразить несогласие с решением схода местного сообщества или собрания местного сообщества, которое разрешается путем повторного обсуждения вопросов, вызвавших такое несогласие.

В случае невозможности разрешения вопросов, вызвавших несогласие акимов города районного значения, села, поселка, сельского округа, вопрос

разрешается вышестоящим акимом после его предварительного обсуждения на заседании маслихата соответствующего района. Решения, принятые на сходе местного сообщества или собрании местного сообщества, подлежат обязательному рассмотрению акимами города районного значения, села, поселка, сельского округа.

Органы местного государственного управления и самоуправления, должностные лица в пределах их компетенции обеспечивают исполнение решений, принятых на сходе местного сообщества или собрании местного сообщества и одобренных акимами города районного значения, села, поселка, сельского округа. Решения, принятые на сходе местного сообщества или собрании местного сообщества, распространяются через СМИ или иными способами. В случае необходимости по итогам решения схода местного сообщества или собрания местного сообщества акимы города районного значения, села, поселка, сельского округа принимают решение.

Еще одним механизмом общественного участия на местном уровне служит проведение общественных публичных слушаний. В статье 13 Закона РК о МСУ определено, что постоянные комиссии маслихата, по собственной инициативе или по решению маслихата, могут проводить публичные слушания. Публичные слушания проводятся с целью обсуждения наиболее важных и общественно значимых вопросов, отнесенных к ведению постоянных комиссий, в форме расширенных заседаний этих комиссий с участием депутатов, представителей исполнительных органов, органов местного самоуправления, организаций, средств массовой информации, граждан. Порядок проведения публичных слушаний в постоянных комиссиях определяется регламентом маслихата.

Другим действенным инструментом взаимодействия общественности и государственных органов в большинстве развитых стран служит проведение неправительственными организациями и независимыми экспертами мониторинга и оценки эффективности деятельности государственных органов и программ. Мониторинг и оценка служат инструментом для принятия решений и определения степени достижения поставленных целей и задач. Пунктом 4. ст.39-3 Закона РК о МСУ определяется проведение мониторинга с целью сбора, систематизации, анализа и обобщения информации об использовании бюджетных средств, выделенных на решение вопросов местного значения, и доходных источников местного самоуправления.

Мониторинг осуществляется один раз в полугодие членами комиссии местного сообщества путем сопоставления запланированных и достигнутых результатов использования бюджетных средств, выделенных на решение вопросов местного значения, и доходных источников местного самоуправления. В случае необходимости, по решению собрания местного сообщества, может проводиться внеочередной мониторинг. Комиссия местного сообщества вправе привлекать специалистов для проведения мониторинга за использованием бюджетных средств, выделенных на решение вопросов местного значения, и доходных источников местного самоуправления.

Методологическое и методическое руководство по проведению мониторинга обеспечивает центральный уполномоченный орган по исполнению бюджета, в частности, Приказом Министра финансов Республики Казахстан от 26 августа 2013 года № 405 «Об утверждении Методики по проведению мониторинга за использованием бюджетных средств, выделенных на решение вопросов местного значения, и доходных источников местного самоуправления». В соответствии с этим Приказом, отчет о результатах мониторинга, подписанный членами комиссии местного сообщества, выносится на обсуждение собрания местного сообщества до 20-го числа месяца, следующего за отчетным периодом. По итогам обсуждения отчета о результатах мониторинга собрание местного сообщества принимает рекомендации по эффективному использованию бюджетных средств, выделенных на решение вопросов местного значения, и доходных источников местного самоуправления, которые оформляются соответствующим протоколом.

Протокол подписывается председателем и секретарем собрания местного сообщества и передается акиму города районного значения, села, поселка, сельского округа. Рекомендации по эффективному использованию бюджетных средств, выделенных на решение вопросов местного значения, и доходных источников местного самоуправления рассматриваются акимом города районного значения, села, поселка, сельского округа и выносятся на очередное собрание местного сообщества с обоснованным заключением до 25-го числа месяца, следующего за отчетным периодом.

Результаты итогов по рассмотрению заключения, представленного акимом города районного значения, села, поселка, сельского округа, и рекомендации, данные собранием местного сообщества, учитываются при формировании и уточнении соответствующих местных бюджетов и планов поступлений и расходов денег.

В соответствии со ст. 39-3 Закона РК о МСУ, на территории городов районного значения, сел, поселков, сельских округов для решения вопросов местного значения проводятся сход местного сообщества и собрание местного сообщества.

#### **Опыт города Усть-Каменогорск, Восточно-Казахстанская область**

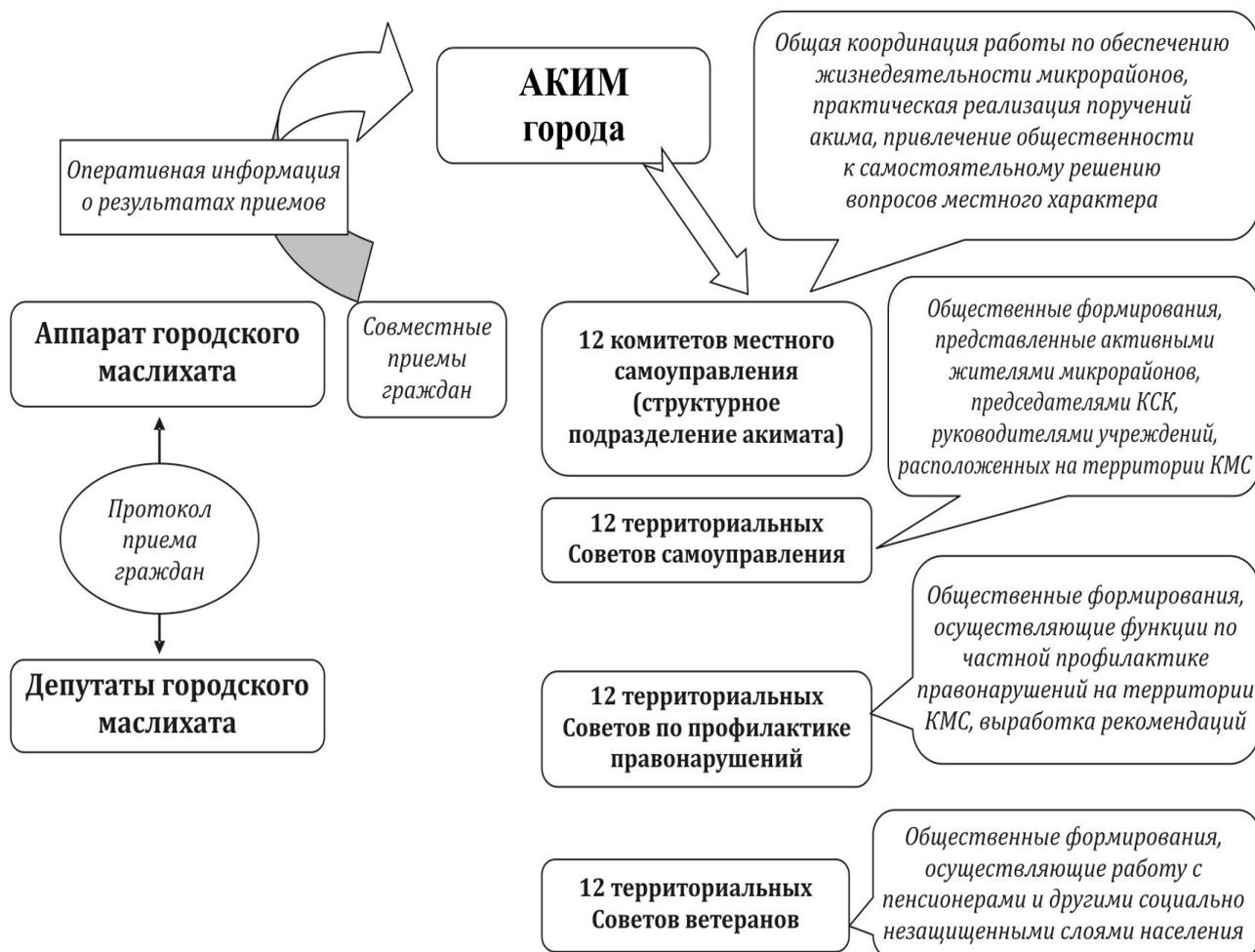
В 2009 году Усть-Каменогорск начал реализацию проекта по развитию системы советов самоуправления в городе. Инициатором проекта выступил Общественный фонд «Центр развития местного самоуправления». Инициативу поддержали секретарь маслихата и аким города Усть-Каменогорск. Основной целью данного проекта является развитие территориального общественного самоуправления в форме советов самоуправления.

Территориальное общественное самоуправление города Усть-Каменогорска выполняет следующие функции:

- обеспечение участия граждан в процессе принятия решений;
- осуществление общественного контроля;
- общественная экспертиза государственных программ;
- обеспечение коммуникации между гражданами и властью;

- непосредственное участие в выявлении и решении проблем территорий.

## Территориальные советы самоуправления



**Рис. 7. Основные преимущества системы советов самоуправления г. Усть-Каменогорск:**

- Снижение нагрузки на исполнительные органы власти, так как решение многих проблем микрорайонов происходит более конструктивно, поскольку жалобы поступают не разрозненно - вначале проблему изучает совет самоуправления и предлагает варианты ее решения;
- Снижается социальная напряженность в отдаленных микрорайонах;
- Улучшается информированность населения о деятельности местной исполнительной и представительной власти, что существенно повышает ее имидж и доверие со стороны населения;
- Жители активнее вовлекаются в решение проблем микрорайонов;
- Территориальные общественные органы самоуправления могут активно осуществлять общественный контроль при реализации различных программ благоустройства территорий;
- Органы власти получают больше информации об имеющихся проблемах.

### Инструменты вовлечения с использованием онлайн-технологий в Казахстане

С ростом развития онлайн-технологий вовлечение в режиме онлайн стало полезным и относительно недорогим механизмом вовлечения широкого круга общественности. Онлайн-инструменты помогают вовлечь в процессы принятия решений тех, кто по тем или иным причинам не может обеспечить свое физическое участие (родители с маленькими детьми, пожилые люди, лица с инвалидностью). Они обеспечивают широкий доступ практически для всех групп, имеющих доступ к интернету, создают возможности проводить форумы и обсуждения для отдельных целевых групп. Онлайн-инструменты эффективны при подтверждении приверженности, прозрачности и подотчетности для руководителей органов местного самоуправления. Отчеты, размещенные на сайтах органов местного самоуправления, блоги лиц, принимающих решения, аккаунты в социальных сетях создают условия для открытости для всех членов местного сообщества и не только. Такие примеры лучшей практики становятся доступными за пределами местного сообщества и способствуют формированию благоприятного имиджа в районе, области, стране в целом. В то же время, чтобы онлайн-вовлечение стало эффективным механизмом вовлечения общественности, необходимо развивать культуру использования онлайн-технологий среди членов местного сообщества посредством следующего:

- Размещение полезной информации на сайте акимата сельского округа;
- Использование социальных сетей, онлайн-форумов и электронной рассылки;
- Блоги руководителей органов местного самоуправления и членов советов общественности; и
- Использование сервиса облачных хранилищ для совместного доступа к документам.

## **ОПЫТ КЫРГЫЗСТАНА**

### **Механизмы институционализации консультаций в процессе выработки политики на национальном и местном уровнях.**

С 2000 года входит в практику проведение республиканских «круглых столов» с участием правительства Кыргызской Республики, политических партий и неправительственных организаций.

Практика проведения таких мероприятий нашла поддержку у различных общественных групп, которые вслед за этим мероприятием проводят свои круглые столы по различным проблемам. В 2002 году сложилось три центра, которые провели свои мероприятия, направленные на согласование позиций интересов различных сторон в отношении предполагавшейся Конституционной реформы:

1. Круглые столы, собранные по инициативе Администрации Президента КР
2. Курултай<sup>38</sup>, созданный оппозиционными силами.
3. Форум гражданских лидеров.

---

<sup>38</sup>Курултай – форма древней кыргызской демократии, заключающаяся в участии народа в управлении делами местного значения путем избрания делегатов курултая и обсуждения на нем вопросов жизнедеятельности местного сообщества.

Это разделение в полной мере отражает расклад политических сил в стране и подтверждает приверженность политических и общественных групп идее согласования интересов различных сил.

В 2001 году по инициативе общественного сектора при администрации Президента КР организован общественный совет по взаимодействию общественных объединений и исполнительной власти для соблюдения интересов граждан республики. Деятельность его направлена на координацию совместных действий правительства КР и общественных объединений по развитию гражданского общества.

В 2001 году был создан общественный совет по местному самоуправлению при Агентстве по развитию местного самоуправления мэрии г. Бишкек. В его состав вошли депутаты городского кенеша<sup>39</sup>, руководители квартальных комитетов, представители неправительственных организаций и политических партий. На базе данного Агентства проведен ряд мероприятий, целью которых являлось поиск оптимальных форм и методов гражданского участия в управлении городом.

Появились такие формы сотрудничества, как участие представителей гражданского общества в работе коллегий министерств, в частности, Министерства труда и социальной защиты КР. Положения многих министерств и иных органов исполнительной власти предусматривают также и создание рабочих групп, общественных советов с участием ученых, аналитиков, представителей общественных организаций, использование информационных возможностей Интернет для учета в своей деятельности мнения населения.

Для более эффективного учета мнения гражданского общества представители третьего сектора включены в состав общественных национальных советов при Президенте КР по информатизации, реформе здравоохранения, развитию науки и образования, делам инвалидов, присуждению государственных наград и других, а также в состав межведомственных советов при правительстве КР был сформирован Национальный совет по делам семьи, женщин и гендерного развития с привлечением широкого круга общественности, принята Национальная гендерная стратегия КР, разработанная с участием женских НПО.

На местном уровне интересен также опыт НПО «Умут-Балыкчи», которая в течении 12 лет выстраивает модели эффективного взаимодействия секторов общества при принятии решений на уровне города. Общественные приемные, созданные по инициативе этого НПО, позволили повысить эффективность работы мэрии с населением и серьезно повлияли на снижение преступности в городе. Коллегия Министерства внутренних дел КР рекомендовала этот опыт к распространению по всей стране.

Другой пример эффективного сотрудничества – рабочие группы проектов Министерства труда и социальной защиты КР, в которые уже давно включены представители различных групп интересов. Подобные группы существуют на всех уровнях данного ведомства и позволяют более эффективно использовать те ресурсы, которыми распоряжается министерство.

<sup>39</sup>Законодательный орган в Кыргызской Республике

Серьезным шагом в повышении роли общества в принятии решений на местном уровне стало требование Закона КР «О местном самоуправлении и местной государственной администрации» об обязательном отчете всех глав органов местного самоуправления перед сообществами через два года после избрания. Первый опыт таких отчетов показал, что сообщества достаточно жестко отслеживают эффективность органов местного самоуправления и способны адекватно реагировать на ситуацию на территории.

Еще одной формой такого участия, возможно, станет институт гражданской экспертизы, создание которого активно обсуждается в третьем секторе и в некоторых органах самоуправления. Определение позиций и отношений к тем или иным вопросам на местном уровне повысят гражданскую ответственность и обеспечат исполнение принимаемых решений.

### **Участие граждан в разработке и реализации бюджета на местном уровне в Кыргызстане**

На местном уровне, в условиях децентрализации, роль граждан в бюджетном процессе увеличивается. Подтверждением этому могут служить недавно проведенные курултаи во всех органах местного самоуправления (ОМСУ), во время которых главы отчитывались о проделанной ими работе за два года с момента выборов в ОМСУ.

Вовлеченность граждан в бюджетный процесс на местном уровне повышается также благодаря реализуемым на территориях проектам различных организаций. При поддержке Фонда «Сорос – Кыргызстан» реализуется проект «Развитие местных сообществ», в рамках которого граждане участвуют в разработке Стратегических планов развития территорий. Проекты таких планов выносятся на обсуждение сходов, сессий кенешей и учитывают бюджеты местных сообществ. Стратегические планы задают рамку, в которой ведется финансовая политика местных сообществ.

Общественные комитеты по мониторингу городского бюджета созданы в городах Нарыне, Чуй-Токмоке, Узгене. В результате граждане получили возможность участвовать в общественных слушаниях местного бюджета. Например, в г. Нарын в общественных бюджетных слушаниях, проведенных в августе 2000 г. при содействии коалиции НПО «За демократию и гражданское общество» и Urban Institute Bishkek (контракт USAID), приняли участие более 400 жителей г.Нарын, депутаты Жогорку Кенеша/Парламента КР, руководители городской администрации и неправительственных организаций, представители СМИ. В ходе слушаний были освещены вопросы исполнения текущего бюджета, представлен на обсуждение проект бюджета города на 2001г., обсуждены бюджетные проблемы, вопросы и конструктивные предложения со стороны жителей, организован общественный комитет по мониторингу бюджета города. В его состав вошли девять человек – лидеры активных неправительственных организаций и инициативные граждане г. Нарын. Комитет ведет гражданский мониторинг городского бюджета, обсуждает бюджетные проблемы и осуществляет сбор предложений от населения, касающихся бюджетной сферы. Аналогичные мероприятия были проведены в 2002 г.

сначала в городах Чолпон-Ата и Кара-Балта, а затем в остальных всех городах республики.

Весной 2003 г. местным самоуправлением г. Джалал-Абад проведены городские общественные слушания по муниципальной собственности. В соответствии с законодательными актами Кыргызской республики муниципальная собственность является собственностью местного сообщества, на самом деле местные сообщества не вовлечены в процессы управления и распоряжения своей собственностью и не информированы о наличии объектов и их стоимости.

По результатам проведения слушаний участниками было предложено образовать общественный наблюдательный совет в вопросах управления и распоряжения объектами муниципальной собственности и утвердить на сессии городского кенеша Положение об общественном совете.

В мае 2003г. сессия городского кенеша утвердила Положение об общественном совете и действия нового для Кыргызстана общественного органа обрели законодательную основу. В настоящее время все города изъявили желание применить опыт города Джалал-Абад.

В последние годы республика прилагает усилия в направлении повышения бюджетной прозрачности и привлечения населения в бюджетный процесс. Каждый гражданин может посмотреть бюджет своего города или МСУ, школы или других учреждений по функциональной и экономической классификациям на веб-сайте [www.budget.okmot.kg/ru/](http://www.budget.okmot.kg/ru/). Вебсайт удобен тем, что данные можно получить в виде диаграмм, которые легко воспринимаются населением. Учитывая низкую финансовую грамотность населения, общественные объединения издают руководства и пособия для повышения финансовой грамотности. Например, Альянс общественных организаций «За прозрачный бюджет» выпустил учебное пособие «Освещение бюджетных тем в СМИ», которое рецензировано Министерством финансов КР. Финансовые управления считают, что эти меры помогут в повышении конструктивности бюджетных слушаний. Другим успешным примером может послужить деятельность Общественного энергетического фонда «Юнисон», который занимается продвижением устойчивого развития и прозрачностью энергетического сектора, включая мониторинг бюджетов предприятий данного сектора и тарифов. С поддержки и лоббирования Общественного фонда в 2011 году был принят Закон КР «Об энергетической устойчивости».

Также все государственные закупки товаров и услуг приведены в электронном формате, так на сайте <http://www.zakupki.okmot.kg/etender/main.action> каждый может ознакомиться какое государственное учреждение, какие товары и услуги планирует закупить или закупило за год. На сайте приведены результаты проведенных тендеров и список недобросовестных поставщиков.

На портале экономической карты Министерства финансов КР <http://www.map.okmot.kg/ru/> можно посмотреть основные экономические показатели городов, районов и органов МСУ. В целом, портал государственные

информационные ресурсы КР (<http://www.okmot.kg/>) функционален и очень удобен для использования и получения информации.

### **ОПЫТ РОССИИ**

Межсекторное сотрудничество – явление новое, ставшее в последнее время предметом широких научных, общественных и политических дискуссий в России. Важно отметить, что в Программах экономического развития РФ на среднесрочную и долгосрочную перспективу, начиная с 2006г., задача совершенствования институтов гражданского общества и социального партнерства выделена в качестве приоритетного направления государственной политики. О важности данного направления развития современной России свидетельствует и тот факт, что с 2007г., раз в год, при поддержке Министерства экономического развития РФ издается сборник материалов «Социальное партнерство и развитие институтов гражданского общества в регионах и муниципалитетах: практика межсекторного взаимодействия». Это определяется тем, что стратегической целью развития страны, отраженной в Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации до 2020г., является переход к инновационной социально-ориентированной модели развития. А это подразумевает особое внимание не только к технологическим, но, в первую очередь, к социальным инновациям, определяет приоритетность вопросов развития человеческого капитала, институтов гражданского общества и социального партнерства. Именно поэтому практический опыт развития механизмов социального партнерства и межсекторного взаимодействия, успешно реализуемых в субъектах РФ и муниципальных образованиях, является важным инструментом социально-экономического развития территорий.

Российская научная литература предлагает целый ряд определений межсекторного социального партнерства и его компонентов. Так, известный российский исследователь и организатор развития гражданского общества в России В.Н.Якимец под межсекторным партнерством понимает конструктивное, целенаправленное, выгодное участникам и населению взаимодействие государственного, коммерческого и некоммерческого секторов общества (или двух секторов) при решении социальных задач. Не маловажное значение имеет и внутри секторное взаимодействие, когда объединяют усилия участники одного сектора. За эти годы разработаны и эффективно реализуются различные механизмы и технологии социального партнерства. Приведем несколько примеров разнообразных механизмов, доказавших свою эффективность и широко использующиеся в практике межсекторного и внутрисекторного взаимодействия в Иркутской области.<sup>40</sup>

*Конкурс общественно значимых проектов «Губернское собрание общественности Иркутской области».* Данный инструмент социального партнерства относится к числу конкурсных механизмов, которые реализуются тогда, когда претендент выигрывает конкурс, организованный по заранее разработанной схеме (с участием НКО и других сторон). В эту группу входят

---

<sup>40</sup>Успешные практики социального партнерства: Практический опыт Иркутской области, Практическое пособие, Иркутск, 2011г.

механизмы социального заказа уровня субъекта РФ, муниципального социального заказа, муниципального социального гранта, муниципального заказа, муниципального гранта, гранта субъекта РФ, тендера, конкурса социальных проектов, конкурса для гражданских инициатив и НКО по различным номинациям, конкурса авторских вариативных программ и др.

В Иркутской области конкурс общественно значимых проектов «Губернское собрание общественности Иркутской области» проводится управлением Губернатора Иркутской области и Правительства Иркутской области по связям с общественностью и национальным отношениям с 2001г. по настоящее время.

В свое время конкурс стал пионером в деле государственной поддержки общественных инициатив граждан и являлся самым масштабным в России по уровню вовлечения населения в решение социальных проблем региона через общественную деятельность. Данный конкурс – особенный, так как поддерживает новые начинания, и новые инициативы. Эксперты-общественники определяют проекты, достойные финансовой поддержки. Для этого формируется экспертная комиссия. Согласно рейтингу оценок, выставленных комиссией, определяются проекты, получившие больший средний балл, а затем на итоговом заседании конкурсной комиссии большинством голосов согласно рейтингу определяются победители.

Конкурсы социальных проектов позволяют решать, так называемые, немасштабные проблемы, до которых «руки не доходят» у органов власти, но польза и отдача которых очевидна. Заявители не просто предлагают идеи, но и сами хотят воплотить их в жизнь, начинают мыслить с перспективой, у них возрастает ответственность, появляется уверенность в своих силах и желание применить полученные знания и опыт в других полезных делах.

За время существования конкурса до 2007г. в «Губернское собрание общественности Иркутской области» от жителей области и некоммерческих организаций поступило 1542 проекта практически из всех муниципальных образований области. В общей сложности победителями конкурса стали 399 физических и юридических лиц. Максимальная сумма поддержки проекта до 2004г. составляла 30 тыс. руб. С 2005 года для физических лиц эта сумма осталась прежней, а для зарегистрированных некоммерческих организаций она увеличилась до 150 тыс. руб. С 2009г. осуществляется поддержка только зарегистрированных некоммерческих организаций в размере 150 тысяч рублей.

*Поощрение активных граждан.* Технология выявления лидеров местных сообществ, активных граждан – поощрение активистов территориального общественного самоуправления и граждан, активно участвующих в осуществлении местного самоуправления. Поощрение активистов города Иркутска осуществляется с 2004г. Для более качественной организации процесса было разработано положение «О поощрении активистов территориального общественного самоуправления и граждан, активно участвующих в осуществлении местного самоуправления». К поощрению активных жителей могут представлять инициативные группы, депутаты Думы г. Иркутска, структурные подразделения администрации г. Иркутска. В качестве

поощрения, активные жители города получают ценные подарки, подписку на газету «Иркутск», благодарности депутатов, управляющих компаний, глав окружных администраций г. Иркутска.

В рамках положения «О поощрении активистов территориального общественного самоуправления и граждан, активно участвующих в осуществлении местного самоуправления» предусмотрено создание «Комиссии по развитию территориального общественного самоуправления», в которую входят представители администрации г. Иркутска, депутаты Думы г. Иркутска, представители общественности.

«Школа активных граждан» (ШАГ) – образовательный проект для населения города, реализуемый администрацией г. Иркутска с 2007г. Цель проекта – вовлечение жителей города в решение вопросов, затрагивающих интересы территорий, на которых они проживают посредством создания общественных структур, а также выстраивания эффективного взаимодействия населения с органами местного самоуправления.

В каждый из периодов реализации проекта ставились определенные задачи, реализация которых становилась основой для образовательной программы. Так, например:

2007–2008гг. – информирование граждан о праве на осуществление местного самоуправления, о формах и способах организации диалога и конструктивного решения вопросов местного значения;

2009г. – вовлечение участников проекта в решение конкретных проблем, реализация собственных инициатив;

За два года участниками школы стали около 300 человек из разных районов города – представители домовых комитетов, инициативных групп и общественных организаций.

Финансирование проекта за счет бюджета г. Иркутска – 300 тыс. рублей (бюджет 2009г.). К реализации проекта приглашались некоммерческие организации, управляющие компании, общеобразовательные учреждения, бизнес – структуры.

Для организации работы Школы на каждый год разрабатывался подробный план мероприятий: теоретические занятия, круглые столы, встречи с чиновниками и депутатами Думы г. Иркутска, участие в городских мероприятиях, и грантовых конкурсах.

Занятия продолжительностью до двух часов проводились еженедельно по средам, на которых затрагивались следующие темы:

- правовые основы участия населения в местном самоуправлении;
- структура администрации г. Иркутска (взаимодействие с органами власти);
- составление карты проблем и карты ресурсов для локальной территории;
- методы планирования;
- проектная грамотность;
- составление финансового и содержательного отчетов по проекту;
- разработка социальных проектов (практическое занятие);

- тренинг «Эффективные коммуникации» (общий для всех групп);
- тренинг «Технологии ведения переговоров» (общий для всех групп).

В отдельных локальных школах проводились и дополнительные занятия с привлечением экспертов и представителей различных структур администрации г. Иркутска. Состоялись круглые столы, посвященные вопросам ЖКХ (в частности, организации товарищества собственников жилья), территориального общественного самоуправления (ТОС). Здесь обсуждались наиболее актуальные проблемы административных округов г. Иркутска, участие в их решении жителей, а также вопросы взаимодействия населения с управляющими компаниями.

Таким образом, «ШАГ» стал своеобразной площадкой для выстраивания диалога между ее участниками и представителями администрации г. Иркутска, и механизмом получения полезной информации.

*Институт жилищного просвещения.* С 2008г. отделом по связям с общественностью и отделом развития отрасли ЖКХ реализуется образовательный проект для населения «Институт жилищного просвещения», цель которого - информирование населения по вопросам ЖКХ. В процессе реализации реформы ЖКХ обнаружилось множество проблем:

- абсолютная неготовность населения взять на себя ответственность за содержание жилого фонда;
- низкая информированность жителей о сути реформы, о способах управления многоквартирными домами;
- практически повсеместное незнание законодательства населением.

С учетом обозначенных проблем были сформулированы задачи проекта:

- создать условия для массового и качественного просвещения населения по вопросам создания и деятельности товариществ собственников жилья (ТСЖ);
- формировать положительный образ самостоятельных и ответственных собственников, выбравших способ управления многоквартирным домом товарищество собственников жилья;
- способствовать: а) выстраиванию отношений населения с Управляющими компаниями, б) налаживанию взаимоотношений жильцов между собой.

«Институт жилищного просвещения» проводится в летний период – время подготовки жилищного хозяйства к отопительному сезону. Всего за один сезон реализации проекта посещают лекции, семинары, встречи, круглые столы более 100 человек. Этот проект отличается от «Школы активных граждан», тем, что направлен на конкретную целевую аудиторию – представителей ТСЖ, жителей, интересующихся реформой ЖКХ и вопросами содержания многоквартирных жилых домов.

*Форум «Гражданское участие».* Форум знаменателен тем, что именно на нем впервые (2005г.) была сформулирована необходимость разработки концепции развития гражданского общества и включения ее в программы социально – экономического развития Иркутской области и ее территорий. Была создана рабочая группа по подготовке концепции, которая проводила свою

дальнейшую работу в формате форумов, конференций, круглых столов, рабочих совещаний. В результате работы на конференциях и форумах более 1000 участников с различных территорий Иркутской области приняли участие в формировании концепции, которая вошла в программу социально – экономического развития области на 2006–2010г.

*Акция «Территория творчества».* Она ориентирована на конкретное муниципальное образование, поселение Иркутской области. Проводится анализ потребностей местного сообщества и организуется выезд в территорию тех общественных и некоммерческих организаций, учреждений, которые способны профессионально помочь в решении выявленных проблем. Наиболее востребованными являются специализированные мастер – классы для преподавателей школ и учеников по различным направлениям народного творчества, тренинги по обучению навыкам социального проектирования, мастер классы по парикмахерскому мастерству и дизайну одежды и т.д. В поселения привозятся книги для библиотек, одежда для детских домов и пр. Мастера ассоциации народных ремесел ОНИКС не только проводят мастер – классы, определив интересы и потребности участников тренингов, они помогают подготавливать проекты, направленные на материальное оснащение школьных мастерских ткацким, прядильным или иным необходимым оборудованием. Учащиеся Иркутского профессионального лицея 38, не только подстригают детей из детского дома, но проводят мастер – классы с будущими выпускниками, обучая их делать прически, макияж на выпускной вечер, показывают модели одежды и т.д.

Технология *«прозрачный бюджет»* требует серьезной подготовки со стороны организаторов. Формы участия общественности в бюджетном процессе следующие:

- Организация общественных бюджетных слушаний.
- Участие в открытых депутатских бюджетных слушаниях.
- Делегирование представителей в консультативные советы органов власти (экспертные, «общественные»), «рабочие группы», «общественные помощники» и их участие в рассмотрении проблем бюджета и бюджетного процесса.
- Независимый бюджетный анализ (с публикацией) по отдельной проблеме бюджета и бюджетного процесса.
- Регулярный комплексный независимый бюджетный анализ.
- Отдельные публикации в СМИ по проблемам бюджета и бюджетного процесса.
- Кампания в СМИ по бюджетным проблемам (постоянная рубрика).
- Предложение властям проектов нормативно–правовых актов по совершенствованию бюджетного процесса.
- Письма депутатам и представителям исполнительной власти с обращениями по проблемам бюджета и бюджетного процесса.

- Сбор подписей под обращениями к депутатам и представителям исполнительной власти по проблемам бюджета и бюджетного процесса.
- Обращение к депутатам и представителям исполнительной власти по проблемам бюджета и бюджетного процесса на собраниях и сходах, встречах и приемах.
- Обращения к представителям вышестоящих властей.
- Обращение в контрольные и правоохранительные органы.
- Инициирование и участие в судебных процессах.
- Участие НКО в конкурсах по социальному заказу, социальным грантам
- Участие НКО в реализации социальных заказов и грантов.
- Использование кампаний по выборам и референдумам для косвенного влияния на бюджет и бюджетный процесс.
- Содействие повышению квалификации депутатов и представителей исполнительной власти в области бюджета и бюджетного процесса.

*Фонды местных сообществ (ФМС)* в настоящее время – одна из самых быстро развивающихся форм благотворительности на низовом уровне. В 1998г. был создан первый такой фонд, а в 2010г. свыше 40 организаций используют технологии фондов местных сообществ. 24 фонда сейчас входят в состав профессионального сообщества – Партнерства фондов местных сообществ, которое призвано развивать модель на национальном уровне. Появившись впервые в начале XX века, ФМС сегодня существуют более чем в ста странах мира. Фонды местных сообществ как форма гражданского участия должны стать одним из объектов стратегии территориального развития в России, особенно городского: в городах уровень отчужденности неизмеримо выше, чем в малых поселениях.

Иркутская область – первый регион России, на территории которого существуют шесть зарегистрированных ФМС. Иркутские фонды созданы в небольших городах, поэтому их роль в местных сообществах очень заметна. Фактически они стали реальными институтами местного самоуправления.

Основными задачами для объединения ФМС в альянс являются:

- организация взаимовыгодного взаимодействия ФМС, действующих на территории Иркутской области, обмен опытом и практиками фондов местных сообществ, обобщение результатов работы ФМС области;
- создание единого информационного пространства ФМС Иркутской области;
- содействие продвижению модели ФМС на территории области, помощь в создании новых ФМС, внедрение новых институциональных моделей взаимодействия ФМС с местным сообществом;
- представление и защита общих интересов ФМС на региональном уровне, содействие созданию благоприятных условий для деятельности ФМС на территории Иркутской области (лоббирование законов, участие в формировании программ и проектов, направленных на развитие ФМС). Представители альянса активно работают в этом направлении. Так,

например, в рамках Байкальского гражданского форума выработаны рекомендации по включению ФМС в систему местного самоуправления как эффективного механизма участия граждан в решении проблем сообществ.

Фактически создание альянса – это форма объединения и привлечения ресурсов для развития и укрепления модели фондов местных сообществ на региональном и межрегиональном уровне, что особенно актуально с учетом расстояний, которые разделяют фонды, и тех различий в социально-экономических условиях территорий, на которых работают ФМС.

Альянсы становятся платформой для привлечения и обмена лучшими практиками, наработанными не только фондами, но и другими организациями, действующими в благотворительном секторе; благодаря объединению фонды стали «ближе» друг к другу. Альянсы позволили объединить и привлечь дополнительные профессиональные ресурсы, усилить позиционирование и интегрировать ФМС в Иркутский альянс сообщества. Использование такого интегрального ресурса дало фондам возможность не только укрепить свои позиции, но и решать более масштабные задачи. Инициаторами формирования альянса в Иркутской области стали признанные эксперты в сфере развития гражданского общества.

*Ярмарки социальных проектов*, появившись в 90-х годах прошлого века, были призваны решить следующие, важные для развития сектора НКО проблемы:

- обеспечить информированность населения и органов власти о деятельности НКО;
- знакомство сектора НКО с работой организаций;
- привлечение коммерческих структур к финансированию социально значимых проектов;
- выявление мероприятий, которые можно проводить, объединяя возможности и ресурсы НКО.

Как технология развития сектора НКО, она широко используется в регионах России, в том числе в Сибирском Федеральном округе и Иркутской области.

## **ОСОБЕННОСТИ ВОВЛЕЧЕНИЯ ГРАЖДАН В ВЕЛИКОБРИТАНИИ**

Источником гражданских прав в этой стране являются не столько правовые нормы, дарованные королем или парламентом, сколько исторически сложившееся правосознание граждан. Нередко Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии называют как «страну советов»: практически все административные территории Королевства управляются советами (исключая приходы и общины, где проживает менее 150 жителей), ими формируются исполнительные структуры и определяются ключевые вопросы подконтрольной территории. Таким образом, они занимают значительное место в обеспечении участия населения в решении местных вопросов. Советы при осуществлении своей деятельности стремятся в большей степени отражать интересы населения. В соответствии с Британским

законодательством граждане обладают правом присутствовать на заседаниях советов и их комитетов, получать информацию об их работе. Так, повестка дня заседаний за неделю до заседаний указанных органов рассылается газетам, радио- и телевизионным станциям, а члены советов обязаны встречаться с представителями СМИ и отвечать на интересующие их вопросы, касающиеся заседания совета; «при советах функционируют специальные отделы связи с общественностью для ответов на вопросы работников СМИ и общественности, а также для публикации сведений о деятельности советов».<sup>41</sup> Более того, прежде чем принять некоторые решения совет проводит консультации с избирателями. Формально местные органы власти в Великобритании имеют только те полномочия, которые предоставлены им парламентом: любой их шаг должен быть подкреплён ссылкой на соответствующий акт. В соответствии с этим местные власти для получения необходимых полномочий имеют право обратиться в парламент с просьбой издать подобный закон. Исходя из сказанного выше, справедливо следующее замечание: «В Великобритании формально монархическая государственность имеет глубоко развитую демократическую сущность, обеспечивающую успешное функционирование общественных институтов, составляющих основу гражданского общества».<sup>42</sup>

### **ОСОБЕННОСТИ ВОВЛЕЧЕНИЯ ГРАЖДАН В ГЕРМАНИИ**

Основной закон (Конституция) ФРГ от 23 мая 1949 г. и конституции её земель устанавливают правовые основы участия граждан в процессе принятия решений на местном уровне в Германии. В соответствии с п.2 ст.28 Основного закона «Общинам должно быть гарантировано право регулировать в рамках закона под свою ответственность все дела местного сообщества».<sup>43</sup> В законодательстве федеральных земель значительное внимание отводится вопросу регулирования местного самоуправления путем непосредственного участия граждан. В каждой из земель действуют законы, которые отражают особенности участия граждан в осуществлении местного самоуправления соответствующей территории. Например, присутствующие во всех землях специальные законы о выборах в органы местного самоуправления общин и районов или действующий в Баварии закон о местном референдуме и гражданской инициативе, Положение о совместном управлении общин.<sup>44</sup> Вследствие этого среди европейских стран Германия по данным исследователей занимает одно из ведущих мест по количеству участия граждан в местном

---

<sup>41</sup>Государственное управление и государственная служба за рубежом. Курс лекций / под общ. ред. проф. В.В. Чубинского. – СПб.: издательство СЗАГС, 2001.

<sup>42</sup>Кытманова Н.М. «Зарубежный опыт организации местного самоуправления и возможность его применения в России», 2010 // <http://shkola-municipalnoyepolitika.ru/istoriya-mestnogo-samoupravleniya/zarubezhnyy-opyt-organizatsiimestnogo-samoupravleniya-i-vozmozhnost-ego-primeneniya-v-rossii/>

<sup>43</sup>Основной Закон Федеративной Республики Германия // URL: [http://www.1000dokumente.de/?c=dokument\\_de&dokument=0014\\_gru&l=ru&objec t=translation](http://www.1000dokumente.de/?c=dokument_de&dokument=0014_gru&l=ru&objec t=translation)

<sup>44</sup>Маркварт Э. Организация местного самоуправления в Германии и применимость немецкого опыта к российским реалиям // Вопросы государственного и муниципального управления. 2008. № 3.

самоуправлении. Таким образом, с точки зрения законодательства в Германии созданы благоприятные условия для активного участия населения в решении задач, касающихся общественных дел. Однако нередко участие граждан в регулировании указанных вопросов связано не только с их желанием участвовать в общественных делах, но также и с недостатком финансирования потребностей общины, что, в свою очередь, ведет к тому, что муниципалитеты вынуждены или сократить бюджетные средства, выделяемые на некоторые общественные вопросы, или вовсе отказаться от их решения: в подобных ситуациях в Германии граждане нередко берут решение этих проблем на себя.<sup>45</sup>

Так, например, в проведении примерно трети мероприятий, связанных с решением проблем в области организации и деятельности аварийных служб, отрядов помощников полиции, добровольных пожарных отрядов, а также детских садов и школ, задействованы самоорганизующиеся группы, функционирующие в таких сферах, как здравоохранение, образование, решение социальных вопросов. В настоящее время в стране широко реализуются разнообразные программы различных федеральных министерств, ответственных за привлечение граждан к решению вопросов местного значения. Ключевую роль в указанном процессе играет Федеральное министерство по делам семьи, пожилых людей, женщин и молодежи: ряд пилотных программ, предложенных данной структурой, связан, например, с таким важным социальным вопросом, как увеличение участия в жизни сообщества пожилых людей, а также с модернизацией и расширением области, касающейся добровольческой сферы деятельности. Участие населения в осуществлении местного самоуправления в Германии также осуществляется посредством широкой сети волонтерских служб. Муниципалитеты совместно с клубами и ассоциациями всячески способствуют вовлечению граждан в общественную жизнь путем прямых и косвенных выплат и иных поощрений. Распространенными и эффективными формами гражданской активности в Германии являются также центры содействия и ассоциации самопомощи. Первые поддерживают конкретные муниципальные объекты (школы, музеи, больницы, библиотеки). Например, предоставляют нуждающимся детям гранты для участия в экскурсиях или оказывают помощь в получении необходимых учебных пособий; способствуют в приобретении библиотечного фонда, произведений искусства и т.д. Наряду с этим во многих городах Германии существуют фонды местных сообществ, способствующих реализации проектов в области культуры, образования, молодежной и социальной политики, охраны окружающей среды с вовлечением в эти проекты гражданского общества.

Таким образом, проанализировав способы участия населения в осуществлении местного самоуправления в демократических странах, мы пришли к выводу о необходимости учета опыта зарубежных стран при совершенствовании и развитии сферы непосредственного участия граждан в решении вопросов местного значения в Республике Таджикистан, что невозможно без внимательного анализа законодательства, касающегося, в

---

<sup>45</sup>Цыбикдоржиева Ж.Д. Немецкий опыт вовлечения граждан в управление местным сообществом // Вопросы управления. 2015. № 2.

первую очередь, рассмотрения исторических особенностей и роли традиций в формировании местных сообществ.

### **Вопросы для самоконтроля**

1. Какие существуют правовые рамки диалога между гражданским обществом и правительственными институтами?
2. Что понимается под термином «гражданское общество»?
3. Какие существуют методы предоставления информации гражданам?
4. Какова современная практика вовлечения граждан в принятии решений в Таджикистане: на примере одного района или города (существующие преимущества и недостатки)?
5. Какие современные методы и инструменты вовлечения граждан в процессе принятия решений применяются на местном уровне в Таджикистане?
6. Для чего проводятся общественные слушания?
7. Для чего нужны правила и порядок ведения общественных слушаний?
8. Каковы основные обязанности модератора?
9. Что понимается под партнерством между правительством, бизнесом и гражданским сектором?
10. Что вы понимаете под понятием «общественная организация»?
11. Назовите основные источники финансирования деятельности организаций гражданского общества?
12. Какой метод вовлечения граждан с целью принятия решений, не применяется на местном уровне в Казахстане?
13. Приведите примеры успешной практики вовлечения граждан в Кыргызстане.
14. Назовите успешные механизмы вовлечения граждан в Российской Федерации.
15. Каковы особенности вовлечения граждан в Великобритании и Германии

### **Тестовые задания**

- 1. Что понимается под вовлечением граждан в принятии решений?**
- 2. Что такое общественное слушание?**
- 3. Соотнесите следующие понятия с их значением**

1) Различают следующих формы принятия решений	А) «Переговорный процесс», «Рабочая группа», «Мозговой штурм»
2) Формы и пути вовлечения граждан	Б) Тогда, когда государству необходимо что-то сообщить гражданам или когда вы хотите получить мнение граждан по решению тех или иных вопросов
3) Когда следует проводить общественные слушания?	В) Предоставление доступа к информации, обмен информацией, совместная работа с правительством
4) Форматы проведения слушаний	Г) Индивидуальную, групповую, организационную и меж

	организационную
Ответы: 1-Г, 2-В, 3-Б, 4-А	

#### 4. Соотнесите следующие понятия с их значениями

1) Согласно требованию должны быть проведены бюджетные слушания по следующим вопросам:	<p>А)- Для получения предложений общества, которые помогут принять наиболее оптимальное решение;  Для получения видения общества в области расходования государственного бюджета;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Информированное население больше поддерживает решения принимаемые правительством;</li> <li>- Население может предложить эффективные решения тех или иных вопросов;</li> <li>- Предоставить доступ к информации;</li> <li>- Увеличить прозрачность процесса принятия решений правительства;</li> <li>- Вовлекать граждан в деятельность правительства;</li> </ul>
2) Причинами вовлечения граждан при принятии решений являются:	<p>Б)- Базисные расходы по секторам;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Предложения по новым инициативам (включая новые инвестиционные проекты);</li> <li>- Проекты потолков расходов по секторам и ГРБС.</li> </ul>
3) Польза от вовлечения граждан	<p>В)- Постоянный диалог между гражданами и Чиновниками;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Помогает для лучшего понимания существующих нужд;</li> <li>- Выгодно для сокращения количества нерешенных проблем;</li> <li>- Способствует сокращению напряженности среди сообщества</li> </ul>
4) Методы вовлечения граждан	<p>Г)- Граждане –основа существования правительства;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Граждане оплачивают расходы правительства и предоставляемые услуги;</li> <li>- Укрепление доверия к правительству</li> <li>- Повышение доверия общественности к руководству/управлению.</li> </ul>

	- Рациональность государственного аппарата: конструктивное обсуждение сложных вопросов и т.д
5) Для чего проводятся общественные слушания	Д)- Информирование/официальные новости; - Консультации; - Активное участие.
Ответы: 1-Б, 2-Г, 3-В, 4-Д, 5-А	

**5. Организация гражданского общества это:**

- A. Общественное, добровольное, без членства, объединение граждан, целью которого является решение различных социальных вопросов
- B. Добровольное, коммерческое объединение граждан, объединившихся для решения реализации социально-значимых целей
- C. Добровольное, коммерческое объединение граждан, объединившихся для привлечения ресурсов для решения различных социальных вопросов
- D. Добровольное, самоуправляемое, некоммерческое объединение граждан, объединившихся на основе общности интересов для реализации социально-значимых целей.**

**6. Формы партнерства между правительством, бизнесом и гражданским сектором включают:**

- A. организация и проведение совместных мероприятий, правовое регулирование деятельности;
- B. финансовая поддержка, информационный обмен;
- C. все из вышеперечисленного;**
- D. ничего из вышеперечисленного.

**7. Почему частный сектор не активно взаимодействует с организациями гражданского общества**

- A. Отсутствие финансов;
- B. Недостаточно проинформированы о деятельности ОГО;**
- C. Не заинтересованы, так как это некоммерческая деятельность (нет прибыли);
- D. Разочарованы в результатах.

**8. Кодекс рекомендованной практики гражданского участия в процессе принятия решений Совета Европы не включает следующий уровень привлечения граждан:**

- A. Информирование;
- B. Консультация;
- C. Партнерство;
- D. Предоставление полномочий.**

**9. Успешные практики социального партнерства между ОГО и государственными структурами не охватывают:**

- A. Общественные советы;
- B. Совместные общественные мероприятия;
- C. Совместные предприятия;**

*D. Совместные инициативы по лоббированию реформ и законодательных изменений.*

**10. Какие два уровня общественного участия не приводят к изменению ранее принятого решения и не учитывают мнение, опыт и предложение общественности?**

**A. Информирование;**

**B. Консультации с общественностью;**

**C. Вовлеченность;**

**D. Сотрудничество.**

### **КЕЙС №1**

Общая информация : НПО по охране природы

НПО имеет 125 сотрудников, Домкомы трех многоквартирных домов расположенные вдоль свалки включительно. Вы провели неформальное исследование среди жильцов и выяснили, что большинство жильцов согласны платить более высокие тарифы, чтобы помочь вывезти свалку за пределы города.

В ходе учебного тура по изучению проблем свалок, руководитель вашей НПО недавно посетила Венгрию. Она узнала, что свалки, загрязняющие водные источники увеличивают риск таких заболеваний как тиф и геморрагическая лихорадка.

Недавно племянник одного из ваших сотрудников заболел тифом. В больнице вы обнаружили, что за последние 4 месяца в городе зафиксировали еще 57 случаев заболевания тифом. Сотрудник НПО считает причиной заболевания тифом – свалка. У вас нет никаких научных доказательств, но, по вашему мнению, проблема состоит в этом. Необходимо ли проведение общественного слушания (ОС) по решению данного вопроса? И каким образом?

### **КЕЙС №2.**

Какие исторические особенности и традиции в формировании местных сообществ следует учитывать и широко применять для расширения участия граждан в процессе принятия решений на местном уровне в Таджикистане.

## ГЛАВА 5. ФОРМИРОВАНИЕ И РАЗВИТИЕ ЭЛЕКТРОННОГО ПРАВИТЕЛЬСТВА В РЕСПУБЛИКЕ ТАДЖИКИСТАН

- 5.1. *Основные понятия и принципы электронного правительства*
- 5.2. *Архитектура электронного правительства*
- 5.3. *Система управления развитием электронного правительства*
- 5.4. *Навыки использования ИКТ государственными служащими и населением*
- 5.5. *Мониторинг развития электронного правительства*

В результате освоения материалов данной темы студент **должен**

**Знать:**

- сущность концепта электронного правительства,

**Уметь:**

- выявлять причины успеха и неудач в реализации проектов электронного правительства;

**Владеть:**

- методологией анализа эффективности функционирования электронного правительства.

### **5.1. Основные понятия и принципы электронного правительства**

Правительство Таджикистана продемонстрировало свою приверженность следования мировым трендам и приняло в 2011 году Концепцию формирования электронного правительства, реализация которой уже начата.

Предполагается, что результатом реализации Концепции будет улучшение качества и сокращение сроков предоставления исполнительными органами государственной власти услуг гражданам и организациям, обеспечение доступа к информационным базам, деятельности исполнительных органов государственной власти и в перспективе, с учетом совершенствования административной системы, создание эффективного и оптимального по составу государственного аппарата.

Основными целями внедрения электронного правительства являются:

- Е.** повышение эффективности деятельности исполнительных органов государственной власти и управления за счет широкого использования ИКТ;
- Ф.** повышение качества и доступности предоставляемых гражданам и организациям общественных услуг;
- Г.** упрощение процедур и сокращение сроков оказания общественных услуг, а также снижение административных издержек, связанных с предоставлением этих услуг;
- Н.** повышение доступности информации о деятельности исполнительных органов государственной власти;
- И.** формирование единой системы информационного обмена, используя электронные информационные ресурсы и постоянную связь с системой и ограниченной сетью учета всех пользователей;

**Ж. экономическое стимулирование использования Интернета и современных информационных технологий.**

Исполнение задач электронного правительства способствовать в решении следующих задач:

- разработка и внедрение функциональных информационно-аналитических систем (ИАС), поддерживающих процесс принятия управленческих решений в пределах отдельных исполнительных органов государственной власти;
- автоматизация межведомственного взаимодействия в процессе принятия управленческих решений;
- автоматизация процедур предоставления государственных услуг;
- повышение открытости информации о деятельности исполнительных органов государственной власти, расширение возможности доступа и непосредственного участия граждан, организаций и институтов гражданского общества в процедурах формирования и экспертизы решений, принимаемых на всех уровнях государственного управления;
- повышение качества административно-управленческих процессов;
- обеспечение оперативности и контроля результатов деятельности исполнительных органов государственной власти;
- обеспечение требуемого уровня информационной безопасности электронного правительства при его функционировании;
- развитие и широкое применение в деятельности исполнительных органов государственной власти средств обеспечения удаленного доступа граждан и организаций к информации о деятельности исполнительных органов государственной власти;
- устранение «цифрового неравенства» (неравенство среди граждан в использовании информационных и телекоммуникационных технологий, определяемое социально-экономическими различиями и географическим местоположением), которое является одной из центральных задач обеспечения эффективности электронного правительства и реализуется посредством развития ИКТ инфраструктуры (территориальное развитие сетей связи, повышение качества связи, компьютеризация населения, развитие Интернета на территории страны).

Создание электронного правительства должно модернизировать и развивать все уровни государственного управления от межведомственного взаимодействия до взаимодействия государства и граждан.

*Электронное правительство* (э-правительство) – это система организационно-правовых мер и технических средств, направленная на обеспечение деятельности государственных органов по оказанию государственных услуг физическим и юридическим лицам путем применения информационно-коммуникационных технологий (ИКТ), а также межведомственного электронного взаимодействия.

При этом конечно, электронное правительство не заменяет традиционное правительство, а лишь дополняет его, предоставляя новые способы и инструменты повышения его эффективности с помощью цифровых технологий.

В рамках электронного правительства осуществляется стремление к повышению качества и доступности для населения и бизнеса государственных услуг. В этом процессе осуществляется перевод государственных услуг в электронный вид.

*Административный регламент* - формализованное описание исключительных прерогатив исполнительных органов государственной власти, его юрисдикции, а также организационных форм взаимодействия с другими исполнительными органами государственной власти в процессе подготовки, прохождения, согласования и утверждения решений, включая сферы компетенции и ответственности требования, предъявляемые действующим законодательством к срокам, качеству, характеру исполнения установленных функций и отдельных видов работ в рамках этих функций. Административный регламент может регулировать предоставление услуг гражданам и организациям.

*Геоинформационная система* - система аппаратно-программных средств и алгоритмических процедур, созданная для цифровой поддержки, пополнения, управления, манипулирования, анализа, математико-картографического моделирования и образного отображения географически координированных (пространственно соотнесенных) данных.

*Государственная услуга* – это услуга, оказываемая государственными органами по реализации их функций, осуществляемая по запросам заявителей. Государственную услугу могут оказывать также иные организации в случаях, если на них возложены функции по оказанию государственных услуг в соответствии с законодательством.

*Электронная государственная услуга* – государственная услуга, оказываемая с применением информационно-коммуникационных технологий. Одним из примеров электронной государственной услуги является сдача налоговой или статистической отчетности предприятиями через Интернет.

И так как значительная часть государственных услуг предоставляется при участии нескольких государственных органов, то важны межведомственные взаимодействия госоргана, ответственного за результат оказания государственной услуги, с иными неподчиненными ему госорганами. Это достигается за счет унификации документов и оперативного обмена информацией между госорганами, использования единых идентификаторов, интеграции их информационных систем и обеспечения межведомственной совместимости.

*Единая государственная архитектура* - комплексная модель государственного управления, построенная на основе ИКТ и описывающая деятельность исполнительных органов государственной власти с позиции логических понятий (таких как взаимодействующие бизнес-процессы, бизнес-правила, необходимая информация, структура и потоки информации, расположение рабочих мест государственных служащих) и позиции

технических понятий (таких как аппаратные средства, программное обеспечение, коммуникация данных, защита и безопасность, используемые стандарты). Иными словами, архитектурой является семейство руководящих принципов (концепций, правил, шаблонов, интерфейсов и стандартов);

*Межведомственное электронное взаимодействие* – обмен данными между государственными органами посредством информационно-коммуникационных технологий.

*Единые идентификаторы электронного правительства* – присваиваемые каждому физическому и юридическому лицу, объектам кадастра и недвижимости, географическим и иным объектам уникальные коды, позволяющие идентифицировать их в электронном правительстве. Они позволяют госорганам (и их информационным системам) однозначно идентифицировать субъекты (граждан, организаций) и объекты (недвижимость, автотранспорт и т.д.), участвующие в предоставлении государственных услуг, исполнении функций и межведомственном взаимодействии. Примерами единых идентификаторов электронного правительства являются персональный идентификационный номер физического лица (ПИН ФЛ) и индивидуальный номер налогоплательщика (ИНН).

Важным условием эффективности электронного правительства является межведомственная совместимость в плане нормативных документов, процедур, систем хранения и обмена данных, стандартов, форматов и протоколов обмена данными.

*Электронный административный регламент* - запись административного регламента в электронном формате, обеспечивающем хранение данных, выполнение запросов к хранилищам информации, возможность контроля корректности хранящихся в документе данных, проверки иерархических соотношений внутри документа, установки единого стандарта на структуру документов.

*Элемент электронного правительства* - ИКТ-проект, обеспечивающий полную или частичную автоматизацию определенных функций (функционального сегмента) органов государственного управления по предоставлению государственных услуг и (или) по поддержке процесса принятия управленческих решений.

Ключевые принципы электронного правительства:

- *подчинение процесса информатизации приоритетным задачам системы государственного управления и социально-экономического развития страны*, в рамках которого важно обеспечить сопряженность, координированность реформ в различных сферах;
- *открытость и прозрачность деятельности государственных органов*, что предполагает - обеспечение открытого доступа к информации о порядке оказания заявителям государственной электронной услуги, в том числе через официальные веб-сайты государственных органов; предоставление по требованию заявителя информацию о состоянии рассматриваемого его запроса и результатах оказания услуг;

- *равный доступ заявителей к электронной государственной услуге*, в рамках которого государственные органы обязаны создать равные условия доступа к электронной государственной услуге для всех заявителей;
- *оказание электронных государственных услуг по принципу «одно окно»*, что связано с процессом собирания одним государственным органом пакета документов и сведений, имеющихся в других органах для оказания электронной государственной услуги;
- *унификация документов государственных органов*, предполагает совместимость документов государственных органов, используемых при оказании электронной государственной услуги, а также в процессе межведомственного электронного взаимодействия;
- *использование единых идентификаторов электронного правительства*, в рамках которого важно практикование единых идентификаторов, в том числе для обеспечения хранения и обработки информации в центральных базах данных электронного правительства;
- *постоянное совершенствование порядка оказания электронной государственной услуги*, предполагает осуществление усилий со стороны государственных органов по - устранению или объединению избыточных административных процедур и уменьшению количества дублирующих функций государственных органов, сокращению количества представляемых заявителем документов, оптимизации межведомственного электронного взаимодействия, унификации документов, сокращению сроков оказания электронной государственной услуги;
- *обеспечение информационной безопасности*, в рамках которого при оказании электронной государственной услуги обязательны действия по - обеспечению информационной безопасности информационных систем и ресурсов; применению мер в рамках защиты и предотвращения несанкционированного доступа к персональным данным, а также к сведениям, составляющих государственные секреты.

## **5.2. Архитектура электронного правительства**

Как правило, использование государствами интернет-технологий проходит ряд основных этапов. В политической науке их выделяют пять:

*Первый этап.* Становление - связан с выходом органов государственного управления в электронные сетевые структуры. Правительство, министерства и ведомства создает сайты, которые, в основном, служат для информирования граждан о составе и структуре государственного аппарата, событиях и деятельности, и т.д.

*Второй этап.* Расширенное присутствие - увеличение числа «госсайтов», имеющих более продвинутые функции. Пользователи могут получать специализированную и обновляемую информацию в режиме реального времени с помощью правительственных, ведомственных сайтов. Обеспечивается возможность получения официальных публикаций, правовых документов, новостной информации, направление обращения или комментария и т.д.

*Третий этап.* Интерактивное взаимодействие - характеризуется интенсификацией взаимовлияния между государственными структурами и гражданами. Для пользователей обеспечиваются интерактивные услуги в Интернете, они имеют доступ к получению специализированной информации, могут загружать различные формы и бланки, а также направлять официальным лицам сообщения по электронной почте или с помощью социальных сетей (Facebook, Twitter и т.д.).

*Четвертый этап.* Проведение транзакций - характеризуется возможностью совершения сделок через Интернет. Граждане через Сеть могут получать паспорта, визы, лицензии, разрешения и осуществлять другие транзакционные услуги, в том числе оплачивать налоги, штрафы, обучение. На данном этапе начинает использоваться электронная подпись.

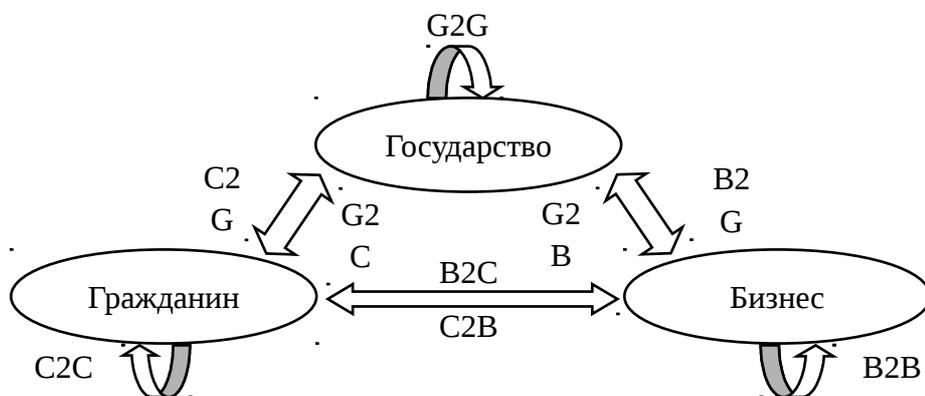
*Пятый этап.* Бесшовное взаимодействие — полная интеграция электронных услуг через Сеть, не сдерживаемая административными границами. Пользователю предоставляется возможность получать любую услугу через правительственный портал.

Каждый последующий этап свидетельствует о качественно новой ступени развития государственной телекоммуникационной инфраструктуры, которая способствует удовлетворению политико-коммуникационных потребностей и требований участников политической коммуникации.

А коммуникация в рамках концепции ЭП имеет несколько важнейших направлений:

1. G2G («government-to-government») - обмен информацией между различными государственными службами, подразделениями и ведомствами;
2. G2B («government-to-business») - коммуникация государственных служб с коммерческими и общественными структурами;
3. G2C («government-to-citizen») - взаимоотношения между и государством и гражданами.

Э-правительство потенциально должно способствовать повышению эффективности государственного управления на основе прозрачного и доступного взаимодействия между его элементами (ветвями): правительством (G), гражданами (C) и бизнесом (B) (рис.1)



**Рис. 1. Взаимодействие элементов государственного управления**

В основе общей концепции э-правительства положены три руководящих принципа:

- ориентация ресурсов и услуг на рядовых граждан, а не на чиновников,
- высокая отдача проектов по результатам использования,
- рыночная система внедрения технологий и инвестирования проектов.

Инфраструктура электронного правительства включает в себя совместимые информационно-технологические системы, упорядоченные потоки данных, правила, которыми руководствуются все исполнительные органы государственной власти и государственные учреждения республики при выполнении ими своих функций, особенно в ситуации, когда функции выполняются несколькими органами одновременно.

Взаимодействие между и внутри элементов э- правительства может включать много вариантов.

**Таблица 1.**

**Матрица вариантов взаимодействий в рамках э- правительства**

Элемент	Правительство (G)	Бизнес (B)	Граждане (C)
<b>Правительство (G)</b>	<p>Е. Автоматизированные системы сотрудничества в органах, в том числе правопорядка;</p> <p>Ф. Информационно - справочные услуги</p>	<p>Г. Информационные веб – сайты органов государственной власти, системы электронных закупок;</p> <p>Н. Специализированные электронные площадки по выдаче разрешительных документов</p>	<p>И. Информационные серверы для массового обслуживания;</p> <p>Ж. Информационные серверы государственных образовательных учреждений;</p> <p>К. Информационные серверы государственных систем социального обслуживания</p>
<b>Бизнес (B)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Системы электронных закупок;</li> <li>• Выполнение государственных заказов;</li> <li>• Предоставление налоговой, статистической, таможенной отчетности</li> </ul>	<p>Франчайзинг;</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Оказание рекламных услуг;</li> <li>• Взаимодействие по оптовым поставкам товаров</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Прямые продажи;</li> <li>• Интернет – магазинов;</li> <li>• Продажа товаров и услуг в социальных сетях</li> </ul>
<b>Граждане (C)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Оплата налогов, сборов, штрафов;</li> <li>• Участие в опросах общественного мнения;</li> <li>• Предоставление заявок, жалоб и</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Частные услуги;</li> <li>• Участие в опросах и рекламных акциях;</li> <li>• Участие в партнерских и спонсорских программах</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Интернет – биржи;</li> <li>• Интернет – аукционы</li> </ul>

	других обращений граждан		
--	--------------------------	--	--

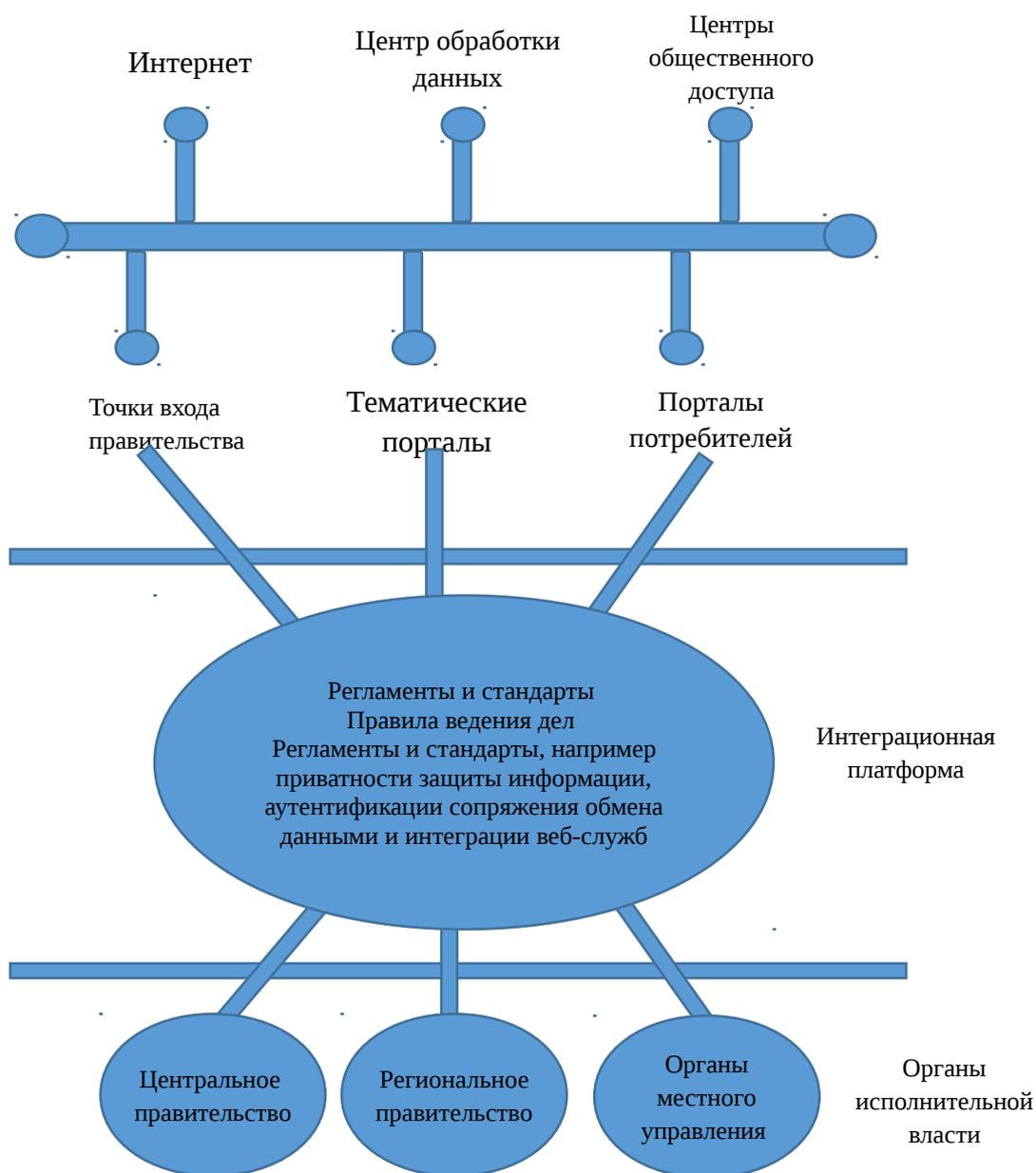
Необходимыми компонентами инфраструктуры являются:

- Е. единая государственная архитектура;
- Ф. оборот средств электронно-цифровой подписи;
- Г. электронный документооборот;
- Н. электронная торговля;
- І. электронные системы платежей;
- Ј. смарт-карты получателей услуг;
- К. смарт-карты органов государственной власти;
- Л. мобильная телефония;
- М. спутниковая система;
- Н. интерактивные документы.

Функционирование инфраструктуры э-правительства основано на создании архитектуры ее базовых компонентов, к которым относятся: портал и шлюз электронного правительства, «платежный шлюз», национальная идентификационная система, единая транспортная среда государственных органов. Эффективное функционирование э-правительства опирается на интеграцию информационных систем государственных органов посредством взаимодействия с порталом и шлюзом электронного правительства. При этом основным связующим элементом интеграции является универсальный коммуникативный формат сообщений при обмене данными.

Портал в рамках указанного взаимодействия является интеллектуальным связующим звеном информационного обмена между поставщиками и потребителями электронных услуг. Интерфейсовая часть портала как правило основана на принципе «одного окна», что обеспечивает единый интерфейс предоставления электронных услуг, удобную навигацию и механизмы поиска по всем доступным информационным ресурсам.

С целью обеспечения унификации сообщений, циркулирующих в системах электронного правительства в виде электронных документов, разрабатываются единые правила оформления и обработки сообщений. Целостность и сохранность данных сообщений обеспечивается за счет их централизованного архивирования, а также использования резервного оборудования. Интегрируемые информационные системы государственных органов должны иметь интерфейсами интеграции, построенными с использованием стандартных механизмов обмена сообщениями в коммуникативном формате. Реализация информационно-технологической системы «правительственный шлюз» потенциально обеспечивает интеграцию и взаимодействие информационных систем государственных органов.



**Рис. 2. Инфраструктура электронного правительства**

Идентификация и аутентификация потребителей электронных услуг является одним из основных направлений формирования инфраструктуры электронного правительства. При этом обеспечивается создание и функционирование государственных баз данных «Физические лица» и «Юридические лица», основными функциями которых являются генерация и присвоение идентификационного номера физическим лицам, бизнес-идентификационного номера юридическим лицам и индивидуальным предпринимателям. Унификацию адресного поля, обеспечения возможности машинной обработки адресов обеспечивает единый «Адресный регистр» с присвоением каждому адресу идентификационного номера.

Создание механизма аутентификации потребителей электронных услуг обеспечивается за счет внедрения инфраструктуры открытых ключей, позволяющей с помощью цепочки доверительных отношений использовать при информационном обмене механизм электронной цифровой подписи.

Инфраструктура открытых ключей основывается на применении регистрационных свидетельств, связывающих индивидуальные закрытые ключи пользователей с их открытыми ключами. Внедрение инфраструктуры открытых ключей осуществляется через создание специального удостоверяющего центра электронной цифровой подписи физических и юридических лиц страны. Обеспечение надежности процесса генерирования, хранения и применения идентификационных данных и ключей электронной цифровой подписи осуществляется через использование смарттехнологий.

С учетом того, что электронная цифровая подпись создается в результате криптографического изменения информации, определяются уполномоченные органы в области сертификации криптографических средств защиты информации и продвижения этой сферы.

Потенциально национальная идентификационная система позволяет обеспечить санкционированный доступ к информационным системам и ресурсам государственных органов.

### **5.3. Система управления развитием электронного правительства**

Институциональная организация э-правительства в стране отражает многоуровневое устройство системы общегосударственного и местного управления и особенности управления процессами развития и использования ИКТ в этой сфере.

**Таблица 2**

#### **Общественные риски создания электронного правительства**

<b>Риски</b>	<b>Механизмы снижения рисков</b>
<b>– Для системы государственного управления</b>	
1. Утечка секретной информации через информационные сети	1. Создание систем безопасности (но это увеличит финансовые затраты)
2. Вирусные поражения информационных систем, дестабилизирующие работу госорганов	2. Создание систем безопасности (но это увеличит финансовые затраты)
3. Неэффективное использование дорогостоящей техники и технологий	3.1. Предварительная оптимизация функций государственного управления 3.2. Постоянные/ устойчивые действия по повышению квалификации государственных служащих 3.3. Создание современных компьютерных технологий и программных средств

<b>– Для государственных служащих</b>	
1. Отрицательное влияние на здоровье ввиду интенсивного использования не современной оргтехники	1.1. Дополнительные меры по охране труда и защите здоровья работников (но это увеличит финансовые затраты) 1.2. Стремление использовать более безопасной современной оргтехники
2. Снижение навыков прямого межличностного общения с коллегами и населением	2. Постоянные/ устойчивые действия по организации тренингов, обсуждений
<b>– Для общества</b>	
1. Расширение возможностей усиления государственного контроля за деятельностью бизнеса	1. Законодательное ограничение на проверки предприятий и запрет на незаконное вмешательство в хозяйственную деятельность
2. Дополнительные финансовые затраты общества на создание электронного правительства и систем безопасности	2.1. За счет оптимизации функций государственного управления снижение относительных затрат 2.2. Снижение затрат на систему государственного управления вследствие создания электронного правительства 2.3. Повышение общественных выгод от внедрения электронного правительства
3. Проникновение в информационные сети ложной информации, которая может принести вред общественным интересам	3. Создание систем быстрого ответного реагирования на ложную информацию, приносящую потенциально вред обществу
4. Большая зависимость общества от исправной и устойчивой работы электрических и коммуникационных сетей	4. Создание резервных сетей, мощностей, систем безопасности....

Как правило, потенциал интернет-технологий реализуется в большей степени в развитых странах, тогда как большинство государств не используют коммуникационные возможности в процессе управления, а лишь показывают симуляцию политического интернет-диалога. И главными причинами такого отставания являются:

- слабая организация правительственных веб-сайтов. Возможность преодоления данного негативного фактора кроется в активизации

гражданского общества в Сети, его внедрении в сферу политики с целью контроля власти и отстаивания своих интересов;

- скептический настрой общественности в отношении использования ИКТ в государственном управлении. Данная причина возникает вследствие недоверия общества к власти;
- размытая система персональной ответственности за деятельность электронного правительства;
- ограниченный доступ ряда стран к свободным СМИ и, как следствие отсутствие информации о реальной деятельности государств. Существующее цифровое неравенство - тормоз для использования преимуществ э- правительства;
- отсутствие равнозначного признания электронных услуг наравне с соответствующими им «бумажными» процедурами;
- финансовые трудности. Затраты на э- правительство должны рассматриваться в качестве инвестиций, с учетом будущей прибыли и определенных гарантий будущего финансирования. В частности, вложения в э- правительства будут осуществляться с акцентом на выработку экономически выгодных решений;
- отсутствие должного внимания со стороны академического сообщества.

И устранения этих ограничений предполагает времени и институциональных преобразований.

Для успешного функционирования э-правительства необходимо применять комплекс мер:

1. включенность в комплекс мер по модернизации распространение ИКТ;
2. бесперебойное тесное сотрудничество различных организаций. Их взаимодействие не может ограничиваться только технической стороной, оно должно включать более глубокое сцепление на базе интересов общих потребителей;
3. рост системы подготовки кадров, профессионалов в области ИКТ, работающих в органах управления. Необходимый профессионализм включает как базовую техническую компетентность, так и понимание задач информационного менеджмента и информационного общества;
4. активизация сотрудничества с частным сектором. Государственные органы заинтересованы в высококвалифицированных кадрах и доступе к продукции, снижении рисков, привлечении частного капитала и объединении усилий с частным сектором в предоставлении услуг.

Стратегические направления социально-экономического развития страны определяются Президентом Республики Таджикистан и оформляются соответствующими законодательными и нормативными правовыми актами.

Полномочия Правительства страны в области э-правительства связаны с обеспечением реализации единой государственной политики.

**Вставка 1. Обобщенные оценки по опыту создания и развития э-правительства в некоторых постсоветских странах:**

- ✓ в этой области нет стандартных, унифицированных процедур, процесс трудоемкий и капиталоемкий с большим массивом технологических и организационных процедур, которому предшествует огромная аналитическая работа;
- ✓ в России на стадии изучения платформы для внедрения э-правительства выявилось, что из 5 634 функций государственного управления 1 468 являются избыточными, 263 – дублирующими, а 868 – требующими изменения;
- ✓ казахстанская модель э-правительства (оказывает около 100 государственных услуг, в его рамках проводится аттестация госслужащих республики) задействует телефон, факс, PDA, SMS, MMS, беспроводные сети и услуги, Bluetooth, видеонаблюдение, системы слежения, RFID, биометрическая идентификация, управление дорожным движением (примером может служить проект «Безопасный город»), э-удостоверение, смарт-карта, электронная почта, онлайн чат, мгновенный обмен сообщениями и др.

Отметим, что государственная власть современного Таджикистана работает сразу в нескольких областях:

11. продвижение концепции э-правительства;
12. использование сетевых коммуникаций государственными служащими;
13. повышение компьютерной грамотности населения.

В направлении развития ИКТ со стороны министерств и ведомств республики проводится ряд действий:

- создана единая сеть информационно – коммуникационной связи между органами государственной власти (со стороны Службы связи и ООО «Точиктелеком» в сотрудничестве с министерства и ведомствами). Предполагается, что данная сеть позволит соединить 45 структур власти.

Целью данной Сети явилось создание информационной инфраструктуры для организации передачи данных, голоса, видео и доступа к информационным ресурсам Интернет. Для этого реализовываются следующие задачи - расширяется сеть передачи данных транспортного уровня, ведется организация логической структуры сети передачи данных и системы контроля доступа и управления сетевым оборудованием. Создание Сети предназначено для - обеспечения бесперебойной передачи разнотипного IP-трафика, включая передачу данных, голоса (телефонный трафик) и других данных в электронном виде; создания и развития информационных ресурсов и систем местных исполнительных органов;

- в министерствах и ведомствах установлены сетевое оборудование, серверы, компьютеры и программное обеспечение, а также создается инфраструктура ИКТ, в особенности внутренние и межведомственные сети, сайты;
- со стороны некоторых министерств и ведомств часть документооборота и информационного обслуживания автоматизировано, в рамках которых оказываются соответствующие услуги госорганам, хозяйствующим

субъектам и населению.

То есть в настоящее время 3 сегмента электронного правительства – между госорганами, госорганы и хозяйствующие субъекты, госорганы и население до некоторой степени уже функционирует.

### **Вставка 2. Некоторые примеры. Налоговая отчетность в режиме он-лайн**

С 2016 года субъекты предпринимательства Республики Таджикистан представляют налоговую отчетность в органы государственной налоговой службы по телекоммуникационным каналам в виде электронного документа. Для идентификации налогоплательщика используется ключ электронно – цифровой подписи.

При получении налоговой отчетности в электронном виде программно-аппаратные средства Налогового комитета при Правительстве Республики Таджикистан обеспечивают автоматическое подтверждение ее получения с указанием даты и времени.

Услуги по формированию и отправке электронной налоговой отчетности оказываются бесплатно, за исключением оплаты услуг Интернет провайдера.

Для обеспечения доступа граждан к информации о деятельности органов государственной власти и предоставляемых ими государственных услуг усилия направлены на создание и обеспечение стабильного функционирования центров общественного доступа на базе отделений почтовой связи, библиотек и других соответствующих этой цели публичных мест. Центры общественного доступа к информации о деятельности государственных органов и оказываемых ими государственных услугах могут содержать автоматизированные рабочие места или информационные терминалы, подключенные к сети Интернет. В целях обеспечения комплексной справочной поддержки граждан по вопросам взаимодействия с органами государственной власти создана единая информационно-сервисная система.

Конечно, потенциально, государственные органы должны принимать меры по переводу всех процедур оказания государственных услуг в электронную форму. При этом государственные органы, оказывающие платные государственные услуги, должны принимать меры по созданию автоматизированных систем учета оплаты и использования услуг (биллинговых систем), а также реализации возможности онлайн-оплаты с использованием платежных систем.

Электронные государственные услуги подразделяются на информационные и интерактивные:

1. *информационная государственная услуга*, как правило, направлена на удовлетворение информационных потребностей заявителей, оказывается путем публикации и иного распространения информации о деятельности государственного органа (например, предоставление сведений об имеющихся вакансиях, публикация открытых данных);

2. *интерактивная государственная услуга*, как правило, заявителю путем двустороннего электронного взаимодействия между заявителем и госорганом, оказывающим электронную государственную услугу (например, сдача электронной налоговой и статистической отчетности). Интерактивная государственная услуга может осуществляться в виде транзакционной государственной услуги, все процедуры оказания которой осуществляются с использованием информационных систем.

К базовым электронным государственным услугам, как правило, относят -информацию о деятельности государственных органов и другая информация, размещаемая на официальных веб-сайтах государственных органов, согласно законодательству; рассмотрение обращений физических и юридических лиц; запись на прием к руководству.

Как правило, процесс перевода государственных услуг в электронный вид включает следующие основные этапы:

- изучение фактического использования услуг госоргана (путем анализа внутриведомственной статистики, проведения опросов и интервью с пользователями и госслужащими), выявление перечня востребованных услуг, подлежащих переводу в электронный вид в первую очередь;
- проведение мероприятий по совершенствованию порядка оказания государственных услуг. Это предусматривает изменение нормативно – правовых актов, положений, инструкций и правил на предмет устранения избыточных и дублирующихся процедур с целью сокращения сроков, документов и расходов, связанных с оказанием услуги;
- создание (модернизация) информационных систем и ресурсов, которые будут использованы при оказании услуги в электронном виде. Интеграция информационных систем и ресурсов с элементами инфраструктуры электронного правительства;
- разработка и утверждение регламента электронной государственной услуги. Регистрация электронной государственной услуги в Едином реестре электронных государственных услуг;
- публикация информации о порядке получения электронной государственной услуги. Мониторинг фактической востребованности и уровня удовлетворенности пользователей данной услугой.

Государственные органы, оказывающие электронные государственные услуги, должны разместить информацию о порядке оказания государственных услуг на своих официальных веб-сайтах с акцентами на обозначение категории лиц, которым оказывается электронная государственная услуга, способ подачи запроса, сведения, указываемые в запросе, требуемый уровень подлинности заявителя при электронном запросе, перечень и образцы требуемых документов, перечень и состав сведений, сроки и способ рассмотрения (обработки) запроса, стоимость услуги и наличие онлайн-оплаты (для платных услуг), способ и вид хранения результата оказания услуги, форма предоставления результата оказания услуги, основания для отказа в оказании услуги.

#### **5.4. Навыки использования ИКТ государственными служащими и населением**

Формирование навыков в сфере электронных технологий у государственных служащих. В целях обеспечения требуемого уровня квалификации государственных служащих в сфере информационных технологий усилия направлены на создание эффективной централизованной национальной системы подготовки и переподготовки кадров. Элементами этой системы являются - определение квалификационных требований к различным категориям государственных служащих в сфере использования ИКТ; оценка квалификационных навыков сотрудников органов государственной власти в области применения ИКТ; центр или система центров по подготовке и повышению квалификации государственных служащих в области ИКТ; программы обучения в сфере ИКТ для различных категорий государственных служащих.

Наряду с системой повышения квалификации, которую проходят государственные служащие наиболее динамично развивающимся направлением применения ИКТ относится дистанционное обучение, которое стало одним из приоритетных направлений развития системы образования. Однако в системе повышения квалификации государственных гражданских служащих дистанционное обучение пока не получило массового распространения.

*ИКТ-компетенции населения.* В целях расширения возможности доступа граждан к информации о деятельности государственных органов на основе использования современных Информационно - коммутационных технологий усилия направлены на:

- повсеместное развитие Интернета, повышение возможностей доступа к нему;
- создание в обязательном порядке сайтов Правительства и всех министерств и ведомств страны в Интернете, которые будут объединены в единый информационно-справочный портал правительства;
- развитие ведомственных Интернет - сайтов, обеспечивающих полноту и своевременность размещения на них соответствующей информации;
- создание внутренних компьютерных сетей министерств и ведомств, дальнейшее сведение их в единую сеть для поэтапного введения межведомственного электронного (безбумажного) документооборота;
- формирование инфраструктуры общественного доступа к размещаемой в сети Интернет информации о деятельности органов государственной власти и предоставляемых государственных услугах гражданам и организациям;
- создание единой системы информационно-справочной поддержки граждан по вопросам предоставления государственных услуг и взаимодействия граждан с государственными органами.

В целом, для успешного достижения поставленных целей развития электронного правительства необходимо обеспечения существенного расширения возможностей для получения и развития ИКТ-навыков взрослым населением страны. Базовые навыки использования компьютера и интернета

должны стать массовой, в перспективе всеобщей ИКТ-компетенцией населения. Особое внимание следует уделять старшим возрастным группам, их подготовке к полноценному участию в информационном обществе.

### **5.5. Мониторинг развития электронного правительства**

Потенциально возможно несколько систем мониторинга для оценки уровня развития электронного правительства.

#### **□ Индекс развития электронного правительства ООН.**

*Общая справка.* Электронное правительство - эффективный инструмент улучшения государственных услуг для населения и реализации Повестки дня в области устойчивого развития на период до 2030 года. Однако пока не все государства мира могут обеспечить доступ всего населения к новым технологиям и инновациям. Информационно-коммуникационные технологии способны превратить сектор по оказанию услуг населению в инструмент, способствующий устойчивому развитию. Усилия по повышению эффективности оказания услуг населению, как правило, должны сопровождаться обеспечением социального равенства и доступа людей к новым информационно-коммуникационным технологиям.

Индекс развития электронного правительства (E-Government Development Index, EGDI) демонстрирует степень готовности стран к реализации и использованию услуг электронного правительства.

Он рассчитывается Департаментом экономического и социального развития ООН (UN DESA, the United Nations Department of Economic and Social Affairs) с периодичностью раз в два года. EGDI-2016 подготовлен на основе девяти статистических показателей за 2014 г. и данных веб-мониторинга порталов органов власти.

В соответствии с методикой формирования Индекса оценка развития электронного правительства проводится по показателям трех субиндексов: субиндекса развития онлайн-государственных сервисов (Online Service Index), субиндекса телекоммуникационной инфраструктуры (Telecommunication Infrastructure Index) и субиндекса человеческого капитала (Human Capital Component).

Рейтинг по значению Индекса развития электронного правительства охватывает 193 страны.

Первое место в 2016 г. заняла Великобритания, находившаяся двумя годами ранее на 8-й позиции. Республика Корея, лидировавшая в 2014 г., переместилась на третью строчку. Наблюдаются значительные изменения в рангах еще ряда стран, занимающих верхние строчки рейтинга. Так, Япония опустилась с 6-го на 11-е место (-5 позиций), Франция – с 4-го на 10-е (-6); Швеция поднялась с 14-го на 6-е место (+8), Дания – с 16-го на 9-е (+7).

Подобные скачки в рейтинге можно объяснить не только резкими изменениями в уровне развития электронного правительства, ИКТ-инфраструктуры и человеческого капитала стран, но и отсутствием пересчета

значений индекса за предыдущий период на основе актуальных международных баз статистических данных.

Бедность и неравенство - основные препятствия на пути к электронному управлению. Сегодня, не имея доступа к Интернету или мобильным приложениям, миллионы людей все еще часами простаивают в очередях, например, с тем, чтобы оплатить счета за коммунальные услуги

По Республике Таджикистан. В 2016 г. наша страна заняла 139-е место в рейтинге (значение Индекса – 0.3366), потеряв за рассматриваемый период 10 позиций (129-е место в 2014 г.).

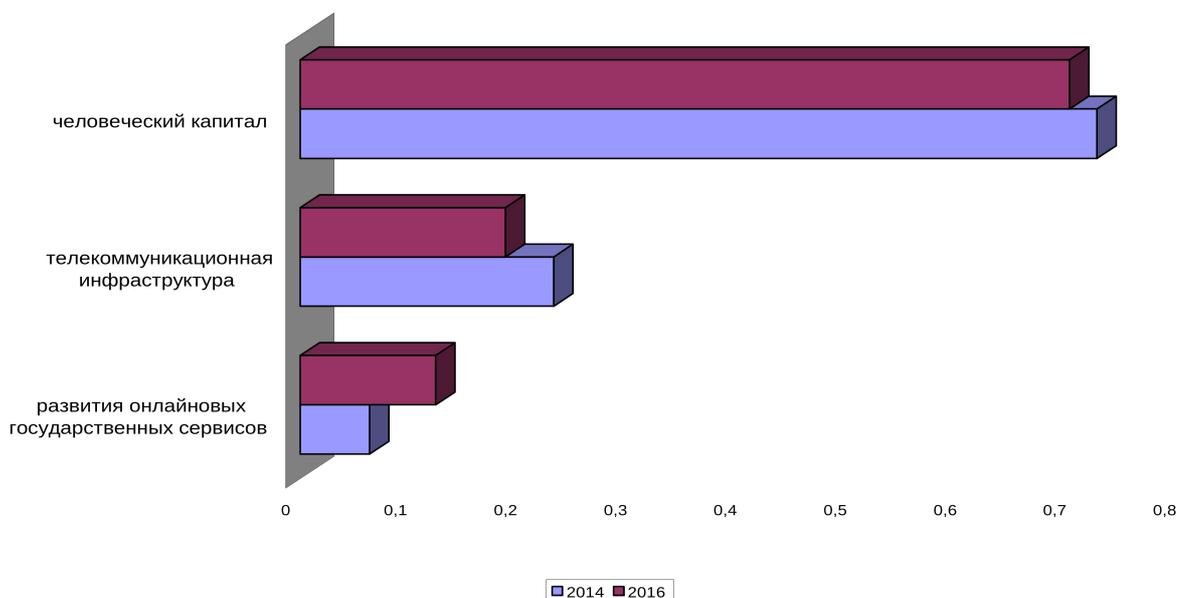


Диаграмма 1. Позиция Республики Таджикистан в рейтинге по электронному правительству

Значение субиндекса развития онлайн-государственных сервисов за период 2014–2016 гг. выросло почти в два раза – с 0.0630 до 0.1232.

Субиндекс телекоммуникационной инфраструктуры снизился на 19,1% по сравнению с 2014 г., несмотря на значительное повышение доли пользователей интернета и уровня распространения мобильного широкополосного доступа.

Показатели субиндекса человеческого капитала практически не изменились, что привело к сокращению его значения на 3,4%.

#### □ Мониторинг открытого правительства и открытых данных.

Стратегическая цель заключается в повышении прозрачности и открытости деятельности государственных органов; повышении уровня соответствия критериям межстрановых сопоставлений.

Для достижения стратегической цели предполагается выполнение следующих подцелей:

- улучшение качества подготовки и публикации наборов открытых данных;
- стимулирование роста числа коммерческих компаний и общественных организаций, использующих информацию, размещенную в форме открытых данных;

- развитие рынка приложений и сервисов, разработанных на базе информации, размещенной в форме открытых данных;
- обеспечение семантической связности наборов открытых данных.

Как правило, для оценки продвижений по открытым данным рассчитывается Индекс открытости является интегральным показателем и рассчитывается на основе следующих показателей открытости:

- 1) показателей развития механизмов (инструментов) открытости;
- 2) показателей результативности внедрения механизмов (инструментов) открытости;
- 3) показателей ценности (полезности) использования механизмов (инструментов) открытости;
- 4) показателей эффективности использования механизмов (инструментов) открытости.

При расчете индекса открытости могут учитываться результаты официальных мониторингов, которые проводятся по отдельным механизмам (инструментам) открытости уполномоченными федеральными органами исполнительной власти, а также результаты независимых мониторингов общественных организаций.

Мониторинг открытости проводится по каждому из следующих механизмов (инструментов) открытости:

- 1) взаимодействие с общественным советом при республиканском органе исполнительной власти;
- 2) работа с референтными группами, экспертными и консультативными органами республиканского органа исполнительной власти;
- 3) взаимодействие со СМИ и социальными сетями;
- 4) работа с обращениями граждан;
- 5) публичная декларация;
- 6) отчетность республиканского органа исполнительной власти;
- 7) независимая антикоррупционная экспертиза и общественный мониторинг правоприменения;
- 8) сайт государственного органа исполнительной власти;
- 9) «понятное правительство» (включая информирование и консультирование о деятельности федерального органа исполнительной власти);
- 10) открытые государственные данные.

Периодичность проведения мониторинга открытости — как правило не реже одного раза в течение года. Пока данный вариант мониторинга в Республике Таджикистан не применяется, но запущен процесс становления механизмов оценки открытости и прозрачности деятельности государственных органов.

Нынешняя система мониторинга развития информационного общества и, в частности, развития электронного правительства, не позволяет наблюдателям оценить уровень проникновения новых подходов и тенденций в рамках э-правительства.

Большинство измеряемых показателей, не используются широко, особенно тех, которые относятся к оценке уровня электронной готовности страны, отдельных регионов или отраслей.

Для страны важно создание системы мониторинга использования ИКТ для государственного управления.

Приоритеты по ИКТ и электронному правительству на среднесрочную перспективу:

1. продвижение принципа «целостное правительство», т.е. когда государственные органы оказывают услуги гражданам и бизнесу как единое целое;
2. снижение транзакционных расходов, минимизация необходимости физического контакта заявителя с органом, оказывающим услугу;
3. повышение прозрачности и открытость госорганов, повышение качества и фактического использования открытых государственных данных;
4. развитие активных форм электронного участия граждан в процессах выработки политики и принятия решений;
5. расширение доступности электронных услуг для уязвимых слоев населения.

#### **Вопросы для самоконтроля:**

Различные срезы в рамках обсуждений темы/ главы должны включать прикладные аспекты продвижений в рамках создания/ функционирования электронного правительства, в числе которых:

- 1) Что такое электронное правительство? Концепция электронного правительства. Какие идеи предшествовали появлению данного концепта?
- 2) Ключевые агенты участвующие в работе электронного правительства. Особенности взаимодействий между различными социальными группами
- 3) Архитектура электронного правительства.
- 4) Принципы, лежащие в основе планирования проектов в сфере электронного правительства
- 5) Критерии оценки эффективности работы электронного правительства
- 6) Успешные примеры электронного правительства в мире
- 7) Отечественный опыт формирования электронного правительства
- 8) Государственные и муниципальные интернет-услуги
- 9) Целевые программы, направленные на развитие информационного общества

#### **Тестовые задания:**

##### **1. Основной целью внедрения электронного правительства является:**

1. овладение государственных служащих навыками работы на компьютерах
2. создание нового способа взаимодействия на основе активного использования ИКТ в целях повышения эффективности предоставления государственных услуг
3. организация электронного документооборота в органах власти

**2. В мировой практике реализации проектов электронного правительства обычно выделяют следующие виды взаимодействия (можно выбрать несколько вариантов ответов):**

1. между государством и гражданами (Government-to-Citizen) - G2C
2. между государством и бизнесом (Government-to-Business) - G2B
3. между различными ветвями государственной власти (Government-to-Government) -G2G
4. между коммерческими организациями (Business-to-Business) - B2B
5. между государством и государственными служащими (Government-to-Employees) - G2E

**3. Электронная цифровая подпись – это:**

1. средство подтверждения, что содержание документа не было изменено;
2. метод аутентификации отправителя;
3. реквизит электронного документа, предназначенный для защиты этого документа от подделки.

**4. В соответствии с методикой ООН подберите к каждому индексу соответствующие компоненты:**

<b>Индекс готовности электронного правительства</b>	<b>Индекс электронного участия</b>

1. электронные консультации
2. развитие правительственных веб-сайтов
3. развитие телекоммуникационной инфраструктуры
4. электронное информирование
5. образовательный уровень специалистов
6. электронное принятие решений

**КЕЙСЫ**

1.Пример государственно – частного партнерства в рамках электронного правительства -разработка информационной системы SMARTGov, которая организует информационный обмен между региональными ведомствами правительства штата Андхра Прадеш (Индия). Система направлена на создание единой электронной информационной среды и электронных рабочих мест, позволяющих отслеживать информационные потоки.

Для этого правительство штата Андхра Прадеш заключило партнерское соглашение с компанией Tata Consultancy Services (TCS), в котором они установили пропорцию 20 : 80 на владение интеллектуальной собственностью, коей является SmartGov соответственно.

TCS (крупнейшая консалтинговая и софтверная компания Индии) получила право на продажу разработанного решения на любые другие рынки. ГЧП позволило компании спокойно и в полном объеме разработать сложное ИТ-решение, по сути, являющееся внутренней системой электронного документооборота, связывающее операционную деятельность государственных служащих с требованиями бюджетного планирования. Компания должна была

передавать свой опыт госслужащим и учить их работать принципиально по иному, поэтому в проекте были организованы тренинги для ключевых чиновников — руководителей департаментов, была обеспечена политическая поддержка внедрению системы. Было создано 483 приложения трех видов: специфические для департаментов, общие и ключевые. Было организовано прототипирование интерфейсов с последующей реакцией будущих пользователей системы. Правительство штата потратило на проект более 4 млн долл. (в основном закупки аппаратного обеспечения), компания TCS — 1 млн долл. на разработку программного обеспечения. 300 тыс. долл. будет потрачено правительством на трехлетнее обслуживание аппаратной инфраструктуры.

*2.Пример электронных услуг - услуги по заполнению налоговой декларации (только для предпринимателей).* К примеру, существует возможность получения индивидуального номера налогоплательщика и подачи налоговой декларации в режиме онлайн. Налоговое администрирование типично является одной из первых государственных услуг, которую страны делают доступной в режиме онлайн, и Таджикистан не является исключением в этом вопросе. При нажатии соответствующей кнопки в Портале, система направляет пользователя в специализированные информационные системы, которые управляются соответствующими государственными органами, в нашем случае – это Налоговый комитет при Правительстве Республики Таджикистан. Однако основной функцией Портала является предоставление информации. Для его преобразования в портал со зрелыми интерактивными и транзакционными услугами потребуется внесение значительных изменений в бэк-офисы соответствующих государственных органов, с одной стороны, и идентификации заявителей, с другой (что, в свою очередь, потребует использование идентификационных процедур, обычно связанных с цифровой подписью). Какие условия / факторы могут содействовать этому.

## **ГЛАВА VI. ПРИНЯТИЯ РЕШЕНИЙ ПОСРЕДСТВОМ ПРИМЕНЕНИЯ ИНФОРМАЦИОННО-КОММУНИКАЦИОННЫХ ТЕХНОЛОГИЙ (ИКТ) В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ**

**6.1. *Нормативно-правовое регулирование деятельности в сфере развития и использования ИКТ в Республике Таджикистан***

**6.2. *Концепция государственной информационной политики Республики Таджикистан***

**6.3. *Применение специализированных программных продуктов для участия граждан в принятии решений в государственном управлении***

В результате освоения данной темы студент должен

**Знать:**

- *нормативно-правовое регулирование деятельности в сфере развития и использования ИКТ в Республике Таджикистан;*
- *концепцию государственной информационной политики*

**Уметь:**

**14.***использовать программные продукты для участия граждан в принятии решений в государственном управлении.*

**Владеть:**

- *навыками применения специализированных программных продуктов для участия граждан в принятии решений в государственном управлении.*

### **6.1. *Нормативно-правовое регулирование деятельности в сфере развития и использования ИКТ в Республике Таджикистан***

Нормативно-правовое регулирование деятельности в сфере развития и использования ИКТ в Таджикистане осуществляется законодательными актами, принимаемыми парламентом страны. Кроме того, ряд нормативных актов, относящихся к деятельности в сфере ИКТ, утверждается указами Президента РТ и постановлениями Правительства РТ.

В Таджикистане предприняты серьезные усилия по гармонизации национального и международного законодательства.

Первым законодательным актом Республики Таджикистан, регулирующим отношения в сфере ИКТ, стал «Закон о связи», принятый 27 декабря 1993 г.

Новое поколение законодательных актов, относящихся к регулированию в сфере ИКТ, было принято в 2001–2002 гг. Закон Республики Таджикистан «Об информатизации» вступил в действие 6 августа 2001 г. и направлен на регулирование правоотношений, возникающих в процессе формирования и использования документированной информации и информационных ресурсов, создания информационных технологий, автоматизированных информационных систем и сетей, определяет порядок защиты информационного ресурса, а также

прав и обязанностей субъектов, принимающих участие в процессах информатизации.

Следующий пакет законов в сфере ИКТ был принят в Таджикистане 10 мая 2002 г. Закон Республики Таджикистан «Об информации» закрепляет права граждан Республики Таджикистан на информацию и закладывает правовые основы информационной деятельности. Закон Республики Таджикистан «Об электрической связи» устанавливает правовые основы регулирования деятельности в области создания, функционирования и развития электрической связи в Республике Таджикистан, определяет полномочия органов государственного управления и регулирования данной области, а также права и обязанности физических и юридических лиц, участвующих в указанной деятельности или пользующихся услугами электрической связи. Закон Республики Таджикистан «Об электронном документе» устанавливает правовые основы применения электронных документов, определяет основные требования, предъявляемые к ним, а также права, обязанности и ответственность участников правоотношений, возникающих в сфере обращения электронных документов. Гармонизация национального законодательства с целью содействия развитию информационного общества является одним из приоритетов государственного регулирования.

Многие вопросы регулирования отношений в сфере ИКТ решаются нормативными актами Президента и Правительства РТ.

Среди них следует отметить прежде всего Указ Президента Республики Таджикистан №1175 от 7 ноября 2003 г., которым была утверждена Концепция информационной безопасности Республики Таджикистан, определяющая совокупность официальных взглядов на цели, задачи, принципы и основные направления обеспечения информационной безопасности страны. В соответствии с принятой Концепцией была разработана Программа обеспечения информационной безопасности РТ, утвержденная постановлением Правительства РТ №290 от 30 июня 2004 г. Другой блок вопросов, регулирующих отношения в сфере ИКТ, нашел отражение в Указе Президента РТ № 1347 от 16 сентября 1999 г. «О мерах по обеспечению доступа к мировым информационным сетям», в соответствии с которым был создан Информационно-технический центр в структуре Исполнительного аппарата Президента РТ. В его ведение вошли вопросы использования интернета органами государственной власти РТ. Важным элементом регулирования использования интернета в Таджикистане стало постановление Правительства РТ «О создании Республиканской сети передачи данных и мерах по упорядочению доступа к мировым информационным сетям» №389 от 8 августа 2001 г., согласно которому «Таджиктелеком» определялся в качестве государственного оператора правительственного интранета. Этим же постановлением были утверждены Правила предоставления услуг интернета на территории Республики Таджикистан, которые устанавливают порядок и основные условия доступа к интернету и предоставления абонентам интернет-услуг на территории республики. В феврале 2006 г. создан Совет по информационно-коммуникационным технологиям при Президенте Республики

Таджикистан, на который возложена ответственность по координации деятельности по реализации Государственной стратегии и Государственной программы развития и использования ИКТ в Республике Таджикистан.

№ п/п	Форма нормативного правового акта	Номер и дата принятия	Наименование нормативного правового акта
1	2	3	4
1	Постановление Правительства Республики Таджикистан	№ 108 от 19.02.97г.	«Об организации единой автоматизированной системы подготовки документов в государственном аппарате Республики Таджикистан»
2	Указ Президента Республики Таджикистан	№ 1347 от 16.09.99г.	«О мерах по обеспечению доступа к мировым информационным сетям»
3	Постановление Правительства Республики Таджикистан	№389 от 08.08.01г.	«О создании Республиканской сети передачи данных и мерах по упорядочению доступа к мировым информационным сетям»
4	Постановление Правительства Республики Таджикистан	№389 от 08.08.01г.	«Правила предоставления услуг Интернет на территории Республики Таджикистан»
5	Закон Республики Таджикистан	№40 от 06.08.01г.	«Об информатизации»
6	Закон Республики Таджикистан	№51 от 10.05.02г.	«Об электронном документе»
7	Закон Республики Таджикистан	№55 от 10.05.02г.	«Об информации»
8	Закон Республики Таджикистан	№56 от 10.05.02г.	«Об электрической связи»
9	Закон Республики Таджикистан	№ 71 от 02.12.02г.	«О защите информации»
10	Постановление Правительства Республики Таджикистан	№115 от 31.03.03 г.	«Об утверждении решения о межгосударственной программе создания сети информационно-маркетинговых центров для продвижения товаров и услуг на национальные рынки государств-участников СНГ на период до 2005 года»
11	Указ Президента Республики Таджикистан	№1174 от 05.11.03г.	«О Государственной Стратегии Информационно-коммуникационные технологии для развития Республики Таджикистан»
12	Указ Президента Республики Таджикистан	№1175 от 07.11.03г.	«О Концепции информационной безопасности Республики Таджикистан»
13	Постановление Правительства Республики Таджикистан	№532 от 05.12.03г.	«О государственной поддержке формирования, использования и защиты информационных ресурсов Республики Таджикистан»
14	Постановление Правительства Республики Таджикистан	№330 от 02.08.04 г.	«О стандартах кодировки и раскладки на клавиатуре компьютеров символов таджикского алфавита в стандарте UNICODE для компьютерных применений»

## **6.2. Концепция государственной информационной политики Республики Таджикистан**

Государственная информационная политика охватывает проблемы, связанные с деятельностью средств массовой информации, элементы защиты прав граждан и организаций на общедоступную информацию, гарантированных Конституцией Республики Таджикистан, а также отдельные аспекты информационной безопасности.

Государственная информационная политика представляет собой комплекс политических, правовых, экономических, социально-культурных и организационных мероприятий государства, направленных на обеспечение конституционного права граждан на доступ к информации. Она отражает и учитывает интересы граждан, общественных объединений, центральных и местных органов государственной власти, государственных организаций и коммерческих структур.

Информационная политика - это способность и возможность субъектов политики оказывать воздействие на сознание, психику людей, их поведение и деятельность с помощью информации в интересах государства и гражданского общества.

Количество, качество и доступность информационных ресурсов во многом определяют уровень развития страны, ее статус в мировом сообществе и бесспорно станут решающим показателем этого статуса в первые десятилетия XXI века.

Поэтому стратегическими направлениями государственной информационной политики являются:

- создание, развитие и обеспечение безопасности государственных информационных ресурсов;
- создание, поддержка и совершенствование информационного имиджа Таджикистана путем эффективного использования информационных технологий;
- защита информационных интересов государства, обеспечение информационной безопасности государства, защита от угроз и других акций, их устранение;
- вхождение в мировое информационное сообщество

## **6.3. Применение специализированных программных продуктов для участия граждан в принятии решений в государственном управлении**

Правительство Республики Таджикистан уже на протяжении нескольких лет внедряет электронное правительство в практику и данный проект разрабатывается в рамках реализации государственной стратегии «Информационно-коммуникационных технологий для развития Республики Таджикистан», утвержденной Указом Президента РТ 5 ноября 2003 года.

Следующим шагом в этом направлении стало принятие Концепции формирования электронного правительства в Республике Таджикистан Постановлением Правительства Республики Таджикистан от 30 декабря 2011 г., №643 (далее — Концепция), которая разработана в целях реализации

Государственной стратегии «Информационно-коммуникационных технологий для развития Республики Таджикистан», утвержденной Указом Президента Республики Таджикистан от 5 ноября 2003 года, № 1174, Государственной программы развития и внедрения информационно-коммуникационных технологий в Республике Таджикистан, утвержденной постановлением Правительства Республики Таджикистан от 3 декабря 2004 года, № 468, Концепции государственной информационной политики Республики Таджикистан, утвержденной Указом Президента Республики Таджикистан от 30 апреля 2008 года, № 451 и Стратегии реформирования системы государственного управления Республики Таджикистан, утвержденной Указом Президента Республики Таджикистан от 15 марта 2006 года, № 1713.

Особенность использования электронного правительства для государственных органов и других организаций независимо от форм собственности и вида деятельности.

1. Предоставление услуг посредством сети Интернет удобно для граждан и выгодно для организаций. Граждане экономят время и силы, а организациям не нужно содержать множество отделений и офисов на местах, а также неоправданно большой штат.

2. Внедрение электронного правительства помогает преодолеть информационное неравенство, ведь государству вполне по силам сделать доступными новые технологии для менее обеспеченных слоев общества, научить пользоваться компьютерами и другой техникой молодых людей и стариков.

3. Пособием внедрения электронного правительства государство может способствовать всестороннему развитию экономики. Ведь создавая необходимую инфраструктуру, сети обмена информацией и предоставляя доступ к Интернету государство по сути помогает участникам рынков работать эффективно, использовать новые возможности для контактов и сбыта продукции, выхода на мировые, ранее недоступные рынки. Соответственно, будет постоянно расти профессиональный уровень сотрудников.

4. Государство путем внедрения электронного правительства по сути перестроит взаимоотношения с гражданами. В итоге, граждане чувствуя заботу и не безразличие государства, вновь обретают доверие к нему, что особенно важно на фоне кризиса доверия, наблюдаемого в странах, недавно переживших экономический или политический кризис.

5. Особенностью информационно-коммуникационных технологий является то, что в процессе их использования пользователям приходится постоянно обучаться, ведь правило, что прогресс не стоит на месте особенно ярко проявляется именно в этой динамично развивающейся сфере. Поэтому, с внедрением компонентов электронного правительства государство по сути стимулирует население постоянно повышать уровень своего образования и навыков.

6. Электронное правительство позволяет создавать различные формы правления, подразумевающие большее участие граждан, это приводит к устойчивому развитию государства и минимизирует риски возникновения

политических проблем. Используя, например, опросы населения через Интернет, госорганы могут узнать мнение граждан, выявить слабые места в своей деятельности, своевременно реагировать на различные угрозы и быть в постоянной связи с гражданами, интересам которых и должны по сути служить.

7. Как следствие, при использовании электронного правительства государство сможет принимать разумные, отвечающие чаяниям граждан законы и вести разумную, всесторонне правильную политику.

В 21 веке одно из главных достижений нашего времени – Интернет, привлекает внимание многих специалистов, в том числе и правоведов. Практически ежедневно поднимаются разные вопросы связанные, как с использованием существующих ресурсов Интернета, так и с созданием новых.

Официальные сайты государственных органов республики Таджикистан.

### [Официальный сайт Маджлиси Намояндагон Маджлиси Оли \(Парламент\) Республики Таджикистан.](#)



На сайте можно найти информацию о структуре Парламента, комитетах и комиссиях, партиях и фракциях, истории Маджлиси Намояндагон. На сайте также доступна информация о проведенных заседаниях Маджлиси Намояндагон. К сожалению, информация в разделах: библиотека и международные отношения недоступна. Сайт доступен на таджикском, русском и английском языках

## [Официальный сайт Президента Республики Таджикистан.](#)



Регулярно

обновляемый сайт, где помещена наиболее полная информация о деятельности Президента страны: Указы и постановления, послания, встречи, а также другая полезная информация. Сайт имеет функцию обратной связи, где Вы можете направить обращения на имя Президента страны. К сожалению, хотя сайт и имеет такие полезные разделы, как Правительство РТ и исполнительный аппарат Президента РТ, но эти разделы содержат только общую информацию, что является недостаточным для получения полной информации об правительственных структурах.

## [Официальный сайт Уполномоченного по правам человека \(Омбудсмана\) в Республике Таджикистан.](#)



На сайте можно найти всю полезную информацию о деятельности Уполномоченного по правам человека: нормативные документы, стратегию и рабочий план, информацию о партнерах организации. Через сайт у Вас есть возможность обратиться к УПЧ с вопросами. Вскоре на сайте заработает

электронная библиотека по правам человека. Сайт доступен на таджикском, русском и английском языках.

### [Официальный сайт Национального центра законодательства при Президенте Республики Таджикистан.](#)



На сайте можно найти информацию по положению Центра, о принятых законах страны (к сожалению не полный перечень), а также концепций и программ. На сайте также доступна информация о деятельности Центра, включая участия на различных национальных, международных и региональных встречах.

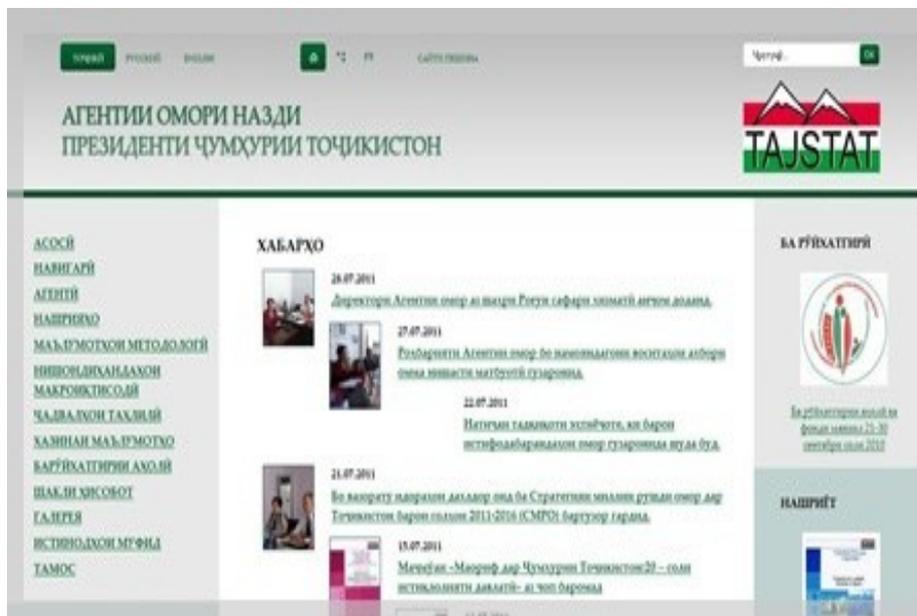
Сайт имеет функцию обратной связи, куда можно отправлять ваши замечания и предложения по вопросам совершенствования законодательства страны. К сожалению, на сайте нет информации по проектам нормативно правовых актов. Сайт доступен на таджикском и русском языках.

### [Официальный сайт Агентства по финансовому контролю и борьбе с коррупцией в Республике Таджикистан.](#)

Сайт содержит: основные направления и приоритеты деятельности Агентства, информация о руководстве, включая правовую базу агентства, история работы и анализ деятельности, а также вопросы сотрудничества и международной деятельности. В рамках Агентства функционирует информационный центр, который имеет такие подразделы, как новости, пресс-релизы, научные публикации и статьи. В разделе «законодательная база» доступны: Уголовный Кодекс РТ, Уголовно-процессуальный Кодекс и Национальный план действий по противодействию коррупции на 2010-2012 годы. В разделе «о противодействии коррупции» размещена информация и признаках коррупционных преступлений и принципах борьбы с коррупцией. На сайте доступны контакты руководителя Агентства, Центрального аппарата и его

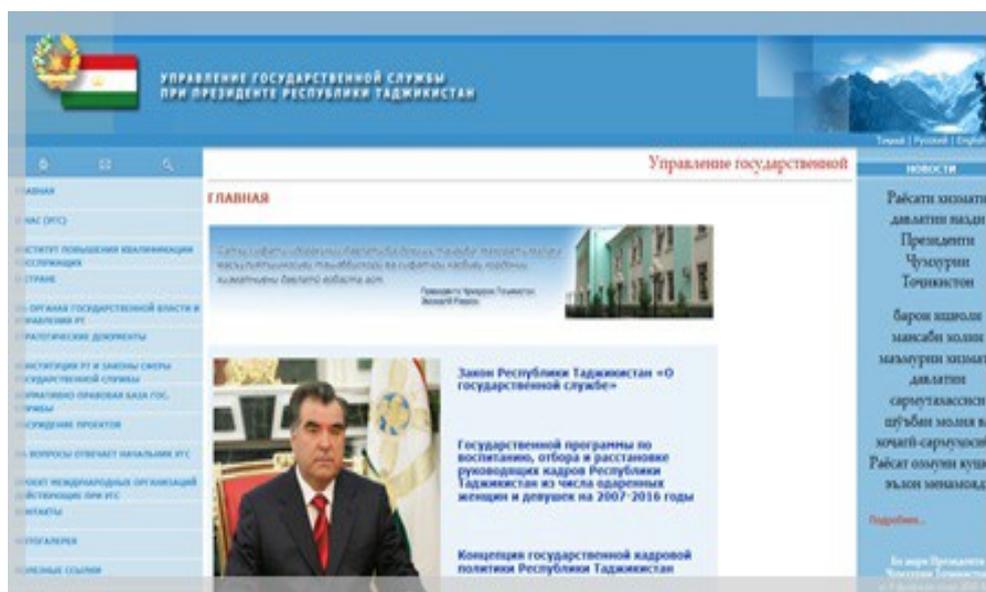
подразделений, а также представителей международных организаций. Кроме этого на сайте размещены номера телефонов доверия. Сайт доступен на таджикском и русском языках.

### [Официальный сайт Агентства по Статистике при Президенте РТ.](#)



На сайте можно найти полезную информацию о деятельности Агентства, его руководстве, структуре управления и международном сотрудничестве. Также на сайте размещена полезная информация о публикациях, в электронном формате доступны некоторые результаты исследований. Например: Таджикистан в цифрах 2010, Регионы РТ, Продовольственная безопасность и бедность и др. Кроме этого на сайте доступны аналитические таблицы, базы данных и результаты переписи населения. В полезных контактах указаны ссылки на официальные сайты государственных органов РТ, а также сайты доноров и партнеров (среди которых, Межгосударственный Статистический Комитет СНГ и статистические агентства отдельных стран- членов СНГ). Сайт предоставляет возможность подписки на рассылку Агентства. Сайт доступен на таджикском, русском и английском языках.

## Официальный сайт Управления государственной службы (УГС) при Президенте РТ.



На сайте можно найти информацию об Управлении государственной службы при Президенте РТ: цели и задачи, положение, структура, контакты, а также об Институте повышения квалификации.

В разделе «законы, указы и положения» доступна нормативно-правовая база государственной службы: закон РТ «О государственной службе», указы и положения. Сайт предоставляет возможность задать on-line вопрос начальнику УГС. В полезных ссылках размещена информация об управлениях государственной службы некоторых стран СНГ и Европейского Союза. Сайт доступен на таджикском, русском и английском языках.

## Официальный сайт Министерства иностранных дел РТ.



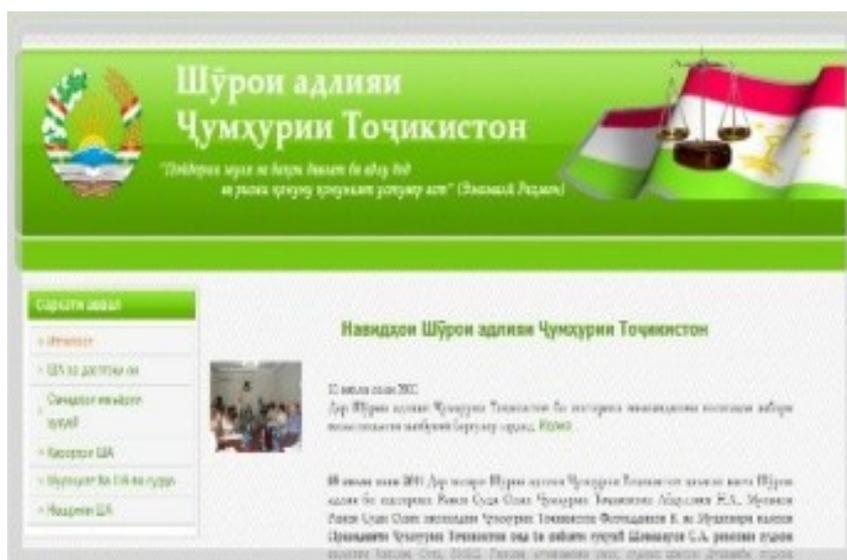
На веб-сайте размещена информация о деятельности консульской, дипломатической и информационных служб МИД РТ со ссылками на дипломатические представительства Таджикистана за рубежом. В разделе «Таджикистан в системе международных отношений» можно найти правовые документы внутренней и внешней политики, двустороннее и многостороннее сотрудничество, информацию о членстве Таджикистана в международных, региональных и субрегиональных организациях, таких как ООН, НАТО, ЕврАзЭС и др. Полезная информация размещена в разделе «В помощь журналистам», где можно найти нормативные документы, регламентирующие пребывание иностранных журналистов в Таджикистане, а также список документов, необходимых для регистрации представительства и аккредитации сотрудников СМИ иностранных государств. Сайт доступен на таджикском, русском и английском языках.

### Официальный сайт Министерства юстиции Республики Таджикистан



На сайте можно найти общую информацию о деятельности Министерства юстиции РТ, реестры государственной регистрации общественных организаций и реестр нормативно-правовых актов недоступны. В разделе «законодательство РТ» размещены некоторые законы, для поиска нормативных документов дана ссылка на базу данных "[Законодательство стран СНГ](#)". Документы по этой ссылке даются не в полном варианте, полный текст документов можно получить на платной основе. Сайт доступен только на русском языке.

## Официальный сайт Совета Юстиции РТ.



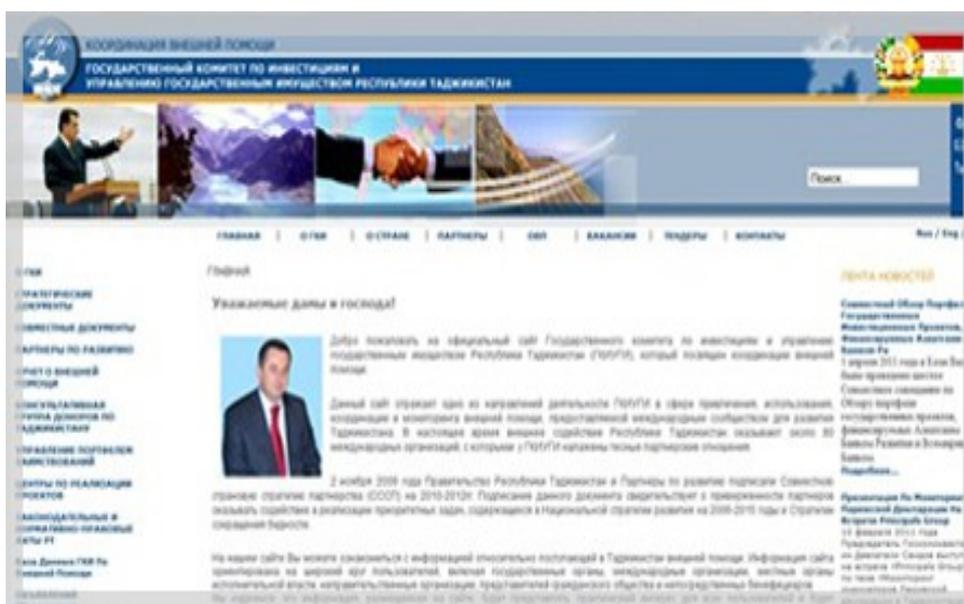
На сайте размещена общая информация о деятельности Совета Юстиции РТ (структура, положение и руководство), а также информация о Тренинговом Центре для судей при Совете Юстиции РТ. В разделе «публикации» размещена информация о некоторых публикациях СЮ. Сайт доступен только на таджикском языке.

## Официальный сайт Министерства Здравоохранения РТ.



На сайте можно найти полезную информацию о деятельности Минздрава (структура, положение и руководство), регулярно обновляемые новости в сфере здравоохранения. В разделе «нормативная база» доступен сборник медицинских законов. Сайт предоставляет возможность задать вопрос медицинским специалистам в разделе «вопросы и ответы».

## [Официальный сайт Государственного Комитета по инвестициям и управлению государственным имуществом \(ГКИ\).](#)



На сайте размещена общая информация о ГКИ (нормативно-правовая база, структура и контакты). Также на сайте можно найти стратегические документы: Правительства (Программы сокращения бедности и достижения целей тысячелетия и отчеты по их выполнению, национальная стратегия развития и др), совместные международные документы, стратегии помощи международных организаций (Всемирный Банк, Европейский Банк реконструкции и развития, DFID, SIDA, SDC и др.). Также на сайте доступен Справочник «Партнеры по развитию 2010», представляющий собой краткий обзор о деятельности международных организаций, осуществляющих помощь и содействие Таджикистану и другие полезные публикации. Сайт доступен на таджикском, русском и английском языках.

## [Официальный сайт Министерства Финансов РТ.](#)



На сайте можно найти общую информацию о Министерстве финансов (организационная структура и правовая основа деятельности). Раздел «нормативная база» содержит многие законы РТ, международные договоры и соглашения, справочные материалы и инструкции. Также на сайте доступны государственные бюджеты государства и отчеты по исполнению государственных бюджетов. На сайте предоставлена возможность обратной связи (можно оставить сообщение на сайте). Сайт доступен только на русском языке.

### [Официальный сайт Комитета по делам молодежи, спорта и туризма при Правительстве РТ.](#)



На сайте представлена общая информация о Комитете (нормативная база, структура и контакты). Также на сайте доступна информация о государственных программах и концепциях в области молодежной политики и форма заявки на получение правительственных грантов в области реализации государственной молодежной политики для молодежных организаций РТ. Сайт доступен только на русском языке.

### [Официальный сайт Миграционной Службы Министерства внутренних дел РТ.](#)



На сайте размещены законодательные акты в области миграции. В разделе «совет мигранту» размещены некоторые контакты организаций по защите прав трудовых мигрантов в России. Сайт доступен на русском и таджикском языке. В настоящий момент осуществляется реформа и Миграционная служба выведена из ведения МВД. Возможны изменения структуры и содержания сайта.

Многие вопросы, возникающие при этом в разных странах мира, решаются по-разному, и иногда диаметрально противоположно. Сегодня практически все страны мира, независимо от уровня развития экономики и географического расположения, подключены к этой глобальной сети, которая в первую очередь используется как источник разнообразной информации. В связи с этим ООН в формате специального отчета по этому поводу<sup>46</sup>, призвала считать доступ в Интернет – неотъемлемым правом человека.

Республика Таджикистан, как часть мирового сообщества, также не отстает от процесса интернетизации. Президент Республики Таджикистан Эмомали Рахмон в последние годы уделяет особое внимание вопросу внедрения Интернет-технологий во все отрасли, особенно в сфере государственного управления и образования<sup>47</sup>. Постепенно данный процесс активизируется, поскольку существуют основные предпосылки к этому (правовые, экономические, политические и социальные).

Эти акты принимаются по-разному, иногда поспешно (по принципу «кто первый»). Зачастую именно таким способом принимаются нормативные акты, которые наоборот усложняют ситуацию и не приводят к защите интересов участников информационного процесса. Так же существует такая практика, когда развивающиеся страны вслед за развитыми принимают аналогичные нормативные акты. Однако не всегда такая практика является удачной, а наоборот, может оказаться неэффективной или неприемлемой для страны, которая принимает такие акты, без учета местной специфики. Например, Законы Китая в сфере Интернета для Республики Таджикистан не могут быть приемлемыми, потому что их потенциал не сравним с нашим, их законы ориентированы на баланс собственных интересов. Другое дело, когда для решения той или иной проблемы изучается опыт разных стран мира и из каждой мы для себя выбираем наиболее оптимальный вариант решения таких проблем в национальном законодательстве. Такой подход также иногда получается противоречивым, именно в связи с тем, что законы в таком формате - «мозаика» (хотя выглядит очень полезно) не всегда работоспособные, поскольку нарушается системность в законодательстве.

Для решения таких задач, необходимы усилия специалистов по изучению и всестороннему анализу проблем, для выработки конкретных предложений для развития законодательной базы. С этой целью, в данной работе анализируется

---

<sup>46</sup> См.: Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of opinion and expression, Frank La Rue , 16 May 2011. URL. <http://www.scribd.com/doc/56634085>

<sup>47</sup> Об этом свидетельствует: активизация работы Совета ИКТ под руководством Президента Республики Таджикистан в 2011 году; Послание Президента РТ в Маджлиси Оли РТ; Постановление Правительства РТ об утверждении Порядка единых требований для сайтов и локально-вычислительных сетей государственных органов управления от 1 апреля 2011 года.

состояние действующего законодательства Республики Таджикистан (далее РТ) по вопросам регулирования общественных отношений, связанных с Интернетом, проводится их сравнение, в том числе с законодательством других стран мира (Россия, Казахстан, Украина, США).

### **Тестовые задания**

**1. Первым законодательным актом Республики Таджикистан, регулирующим отношения в сфере ИКТ, стал «Закон о связи», принятый:**

1. 27 декабря 1993
2. 04 июня 1994
3. 12 января 1991
4. 10 март 1992
5. 11 января 1999

**2. Определяющая совокупность официальных взглядов на цели, задачи, принципы и основные направления обеспечения информационной безопасности страны.**

1. Постановление Правительства Республики Таджикистан №330 от 02.08.04 г.
2. Указ Президента Республики Таджикистан №1174 от 05.11.03г.
3. Постановление Правительства Республики Таджикистан № 108 от 19.02.97г
4. Концепция информационной безопасности Республики Таджикистан
5. Указ Президента Республики Таджикистан №1198 от 07.11.05г.

**3. Сстратегическими направлениями государственной информационной политики являются:**

1. создание, развитие и обеспечение ресурсов;
2. широкое применение информационных технологий в государственном управлении, управлении социальными, экономическими и другими системами;
3. создание, поддержка и совершенствование технологий;
4. Особенность в структуре работы системы
5. Базовая и системная программа

4. Государственная информационная политика представляет собой комплекс

-----  
-----  
5. Информационная политика

-----  
-----  
6. Интернет является

-----  
-----  
7. Оцените текущее развитие Интернета и его влияние на социально-политические и экономические изменения региона.

8. Определить наиболее сбалансированные подходы к политическому и техническому регулированию Интернета
9. Обозначить рекомендации для развития политики основанных на региональных и международных практиках.

## Литература:

1. Агоева З.И., Топсахалова Ф.М-Г. Мониторинг проблем социально-экономического развития региона // Фундаментальные исследования. – 2014. – № 9-3. – С. 621-624;
2. Акмалова А.А., Капицын В.М. Социальная работа с мигрантами и беженцами. - М.: Инфра-М, 2010. - 224 с.
3. Акмалова М.А. Роль Общественного совета, политических партий и НПО в укреплении независимости Республики Таджикистан, 2013
4. Алдашева А.А. Личность и законы адаптации // Социальные и гуманитарные науки на Дальнем Востоке. 2013. № 2 (38). С.11-18.
5. Ананьев Н.К., Баричко Я.М., Хрусталева Б.М. Экономика и здоровье нации - гарантия процветания общества // Проблемы управления (Минск). 2013. № 2 (47). С.63-68.
6. Афопискин А.И. Управленческие решения в экономических системах: учеб. пособие / А.И. Афоничкин, Д.Г. Михаленко. - СПб.: Питер, 2010. – С. 128
7. Государственное управление и государственная служба за рубежом. Курс лекций / под общ. ред. проф. В.В. Чубинского. – СПб.: Издательство СЗАГС, 2001.
8. Дегтяров А.А. Принятие политических решений: учеб. Пособие. М.: КДУ, 2014, С. 15
9. Закон РТ «О государственных финансах РТ» Новая редакция данного закона принята от 28 июня 2011 года за № 723. (<http://mmk.tj/ru/legislation/legislation-base/>)
10. Закон РТ «О нормативных правовых актах» (принят 26 марта 2009 года за № 506). (<http://mmk.tj/ru/legislation/legislation-base/>)
11. Закон РТ «О периодической печати и других средствах массовой информации» (принят 19 марта 2013 года за №961). (<http://mmk.tj/ru/legislation/legislation-base/>)
12. Закон РТ «О праве на доступ к информации» (принят в 2008 г. за № 411)
13. Закон РТ «Об общественных объединениях», №962, 2013
14. Индекс устойчивости ОГО, Итоговый отчет за 2010г., опубликован в июле 2011г.
15. Индекс устойчивости ОГО, Итоговый отчет за 2014г., опубликован в июне 2015г.
16. Исследование «Вовлечение общественности к участию в принятии решений на местном уровне», ОФ «Центр экономических исследований, оценки и мониторинга», Астана, 2015 [www.kz.undp.org/...publications/](http://www.kz.undp.org/...publications/)
17. Каримов Ш. Роль НПО в формировании гражданского общества в Таджикистане. Душанбе, 2002.
18. Каримов Ш. Социальное партнерство НПО с органами местного самоуправления // Материалы республиканской научно-практической конференции «Местное самоуправление в Таджикистане: проблемы и пути их решения». Душанбе, 2004

- 19.Каримов Ш., Роль НПО в формировании гражданского общества, 2008 г, С.45
- 20.Кодекс рекомендованной практики гражданского участия в процессе принятия решений Совета Европы, 2009 [https://www.coe.int/t/ngo/Source/Code\\_Russian\\_final.pdf](https://www.coe.int/t/ngo/Source/Code_Russian_final.pdf)
- 21.Кравцова Л.В. Психология и педагогика социальной работы с семьей. - М.: Дашков и Ко, 2012. - 224 с.
- 22.Купча Д.Ф., Чантурия Н.Г. «Участие населения в осуществлении местного самоуправления в зарубежных странах (на примере Великобритании и Германии)», Всероссийский научно-практический журнал «История, философия, экономика и право», 2016 Эл № ФС 77 –| <http://ифэп.рф> <http://xn--h1aoo0b.xn--p1ai/1-2016/8.pdf>
- 23.Кытманова Н.М. «Зарубежный опыт организации местного самоуправления и возможность его применения в России», 2010 <http://shkola-municipalnogopolitika.ru/istoriya-mestnogo-samoupravleniya>
- 24.Лавриненко В.Н. Социология. Конспект лекций. - М.: Проспект, 2013. - 328 с.
- 25.Мардахаев Л.В. Социальная педагогика. - М.: РГСУ, 2013. - 416 с.
- 26.Маркварт Э. Организация местного самоуправления в Германии и применимость немецкого опыта к российским реалиям // Вопросы государственного и муниципального управления. 2008. № 3.
- 27.Мескон М.Х., Альберт М., Хедоури Ф. Основы менеджмента: Пер. с англ. – М.: Дело, 2002, С. 59.
- 28.Методические рекомендации к разработке показателей прогнозов социально-экономического развития субъектов Российской Федерации. Министерство экономического развития и торговли РФ. М., 2003. С. 27.
- 29.Мулладжанов П. Гражданское общество и миропостроение. – С.80-81
- 30.Национальное исследование «Участие граждан в принятии управленческих решений и информационно-коммуникационные технологии в общественном управлении в Кыргызстане», 2003
- 31.Национальный отчет «Гендерные отношения в Таджикистане», 1999 – С. 112
- 32.Нерсисянц В.С. Общая теория права и государства: Учебник для вузов. М.: Норма, Инфра-М, 1999. С. 9, 23
- 33.Новикова К.Н. Социология социальной защиты населения. - М.: РГСУ, 2013. - 344 с.
- 34.Основной Закон Федеративной Республики Германия // URL: [http://www.1000dokumente.de/?c=dokument\\_de&dokument=0014\\_gru&l=ru&objekt=translation](http://www.1000dokumente.de/?c=dokument_de&dokument=0014_gru&l=ru&objekt=translation)
- 35.Платонова Н.М. Социальная работа как область инновационной социальной деятельности // Отечественный журнал социальной работы. 2012. № 3. С.61-67.
- 36.Платонова Н.М., Нестерова Г.Ф. Теория и методика социальной работы. - М.: Академия, 2012. - 400 с.

37. Платонова Н.М., Платонов М.Ю. Инновации в социальной работе. - М.: Академия, 2012. - 256 с.
38. Сер Л.М. Проблемы профессиональной ориентации и трудоустройства молодежи // Труд и социальные отношения. 2012. № 7. С.22-27.
39. Сигида Е.А., Лукьянова И.Е. Теория и методология практики медико-социальной работы. - М.: Инфра-М, 2013. - 240 с.
40. Современное государство, социум, человек: российская специфика. - М.: Книга по требованию, 2013. - 248 с.
41. Соколова Л.Е. Разработка управленческого решения: конспект лекций. – М.: Высшее образование, 2008. – С.49-78.
42. Соловьев А. И. Принятие и исполнение государственных решений, Издание второе, переработанное и дополненное. — Аспект-Пресс Москва, 2015. — С. 495.
43. Соммэр Д.С. Мораль XXI века. - М.: КОДЕКС, 2-13. - 480 с.
44. Социальные работники как проводники перемен. - М.: Вариант, 2012. - 212 с.
45. Управленческие решения: технология, методы и инструменты : учеб. пособие / С.В. Петухова [и др]. - М.: Омега-Л, 2011. – С. 56
46. Успешные практики социального партнерства: Практический опыт Иркутской области, Практическое пособие, Иркутск, 2011г.
47. Цыбикдоржиева Ж.Д. Немецкий опыт вовлечения граждан в управление местным сообществом // Вопросы управления. 2015. № 2.
48. Hill M. The policy process in the modern state. L., 1997. P.7.
49. <http://gtmarket.ru/ratings/index-of-economic-freedom/index-of-economic-freedom-info>
50. <http://inozpress.kg/news/view/id/46907>
51. [http://irkobl.ru/sites/ngo/uspesh\\_praktiki.doc](http://irkobl.ru/sites/ngo/uspesh_praktiki.doc)
52. <http://lex.justice.md/viewdoc.php?action=view&view=doc&id=329849&lang=2>
53. <http://visasam.ru/emigration/vybor/reiting-urovni-zhizni-v-mire.html>
54. [http://www.minjust.tj/index.php?option=com\\_content&view=article&id=82&Itemid=95&lang=ru](http://www.minjust.tj/index.php?option=com_content&view=article&id=82&Itemid=95&lang=ru)
55. <http://www.vsemirnyjbank.org/ru/country/tajikistan/overview>
56. Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of the right to freedom of pinion and expression, Frank La Rue , 16 May 2011. URL. <http://www.scribd.com/doc/56634085>