



**МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**  
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение  
высшего образования  
**«ИРКУТСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»**  
ФГБОУ ВО «ИГУ»  
Кафедра государственного и муниципального управления

**Материалы для самоподготовки по дисциплине**  
**«Методы принятия управленческих решений»**

**Разработчик: доцент, к.ф.н Журавлёва И.А.**

**Иркутск, 2017**

## 1. Задание для самостоятельной работы студентов (для текущей аттестации)

### Задание 1. Выполнение SWOT-анализа проблемы

2. Оформление титульного листа самостоятельной работы по дисциплине см. в Приложении 1.
3. Составьте матрицу SWOT-анализа по решению наиболее острой социально-экономической проблемы вашего муниципального образования или региона.
4. Сделайте выводы о перспективах решения проблемы, оптимальности имеющихся ресурсов.

|                                                                              |                                                |
|------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------|
| Сильные стороны (факторы, способствующие решению проблемы)<br>1.<br>2.<br>3. | Возможности решения проблемы<br>1.<br>2.<br>3. |
| Слабые стороны (факторы, препятствующие решению проблемы)<br>1.<br>2.<br>3.  | Угрозы решения проблемы<br>1.<br>2.<br>3.      |

### Задание для студентов 2

#### Паспорт управленческого решения

1. Оформление титульного листа самостоятельной работы по дисциплине см. в Приложении 1.
2. Разработайте паспорт управленческого решения в соответствии со следующим алгоритмом :
  - Исходные данные УР ( формализация: тип УР, название, дата принятия, подпись ЛПР, краткая характеристика ЛПР)
  - Краткий анализ предпосылок ( причин принятия УР)  
( с привлечением статистических данных, оценок экспертов, СМИ)
  - SWOT-анализа социально-экономической проблемы ( с привлечением статистических данных, оценок экспертов, СМИ)
  - Процесс реализации УР ( проблемы в процессе реализации)
  - Оценка эффективности УР ( к каким результатам привело УР, какие изменения произошли )
3. Требования к оформлению: 12 шрифт через 1,5 интервал, поля по 2см, объем до 10 стр. Обязательно указывайте источники получения информации ( ссылки на сайты администрации региона или МО) в конце работы в разделе «Список источников»

## **2. Задания для самостоятельной работы студентов ( подготовка к промежуточной аттестации)**

### **Вопросы к экзамену «Методы ПУР»**

#### **1 часть**

1. Понятие «управленческое решение», субъекты, объекты управленческого решения
2. Организационная, социальная, экономическая, правовая, технологическая сущность управленческого решения
3. Отличительные особенности управленческого решения в сфере ГМУ
4. Требования, предъявляемые к управленческому решению
5. Общие методологические подходы к принятию управленческих решений
6. Основные этапы процесса разработки управленческого решения
7. Модели принятия управленческих решений
8. Классификация управленческих решений
9. Государственное решение: разработка, принятие, реализация
10. Специфика политических государственных решений
11. Специфика административных государственных решений
12. ццц управленческих решений
13. Методы ПУР на основе аналитического мышления
14. Метод SWOT-анализ и PEST- анализ
15. Метод «Анализ проблем» («Древо проблем») Что такое «проблема»?
16. Методы принятия управленческих решений на основе творческого мышления (психологические методы)
17. Процесс творческого мышления ( характеристика пяти стадий)
18. Творческие методы (понятие, специфика, виды)
19. Экспертные методы (понятие, специфика, виды)
20. Эвристические методы принятия УР
21. Руководитель в управлении: возможности и ограничения
22. Коллективное принятие решений: достоинства и недостатки

#### **2 часть**

23. Программно-целевой метод как ведущий метод государственного управления, его сущность и область применения
24. Преимущества программно-целевого метода управления
25. Понятие, специфика, виды целевых программ
26. Разработка ЦКП с использованием программно-целевого метода (специфика, этапы)
27. Методы стратегического планирования регионального развития, используемые на федеральном уровне (виды ФКЦП)
28. Основные недостатки практики разработки и реализации программ регионального развития
29. Механизмы реализации программ регионального развития
30. Основные направления политики "выравнивания" регионального развития
31. Региональные целевые программы, их роль в решении экономических и социальных проблем субъектов РФ
32. Требования к содержанию региональных программ
33. Критерии отбора программной проблемы
34. Характеристика региональных программ ( на материалах Иркутской области)
35. Муниципальные целевые программы как инструмент реализации комплексных программ социально- экономического развития муниципальных образований
36. Требования к содержанию муниципальных программ
37. Практика разработки муниципальных программ развития в Иркутской области

38. Практика разработки муниципальных программ развития ( на материалах г Иркутска)
39. Оценка эффективности муниципальных программ развития

# МАТЕРИАЛЫ ДЛЯ САМОСТОЯТЕЛЬНОЙ РАБОТЫ СТУДЕНТОВ

## ЧАСТЬ 1. СОВРЕМЕННАЯ ТЕОРИЯ МЕНЕДЖМЕНТА: ПРИНЯТИЕ УПРАВЛЕНЧЕСКИХ РЕШЕНИЙ

### УПРАВЛЕНЧЕСКОЕ РЕШЕНИЕ

1) важнейший вид управленческого труда, а также совокупность взаимосвязанных, целенаправленных и логически последовательных управленческих действий, которые обеспечивают реализацию управленческих задач;

2) творческое, волевое действие субъекта управления, которое основывается на знании объективных законов в сфере функционирования управляемой системы и анализа информации об её функционировании. Данное действие заключается в выборе цели, программы и способов деятельности коллектива в сфере разрешения проблемы или в сфере изменения цели.

Управленческим называется решение, которое разрабатывается для социальной системы Задачи, которые решает УР:

- стратегическое планирование;
- управление управленческой деятельностью;
- управление человеческими ресурсами, такими как: производительность, активизация знаний и умений;
- менеджмент деятельности в области производства и обслуживания;
- обеспечение формирования системы управления компании;
- управленческое консультирование;
- менеджмент внутренних и внешних коммуникаций.

Решение – это результат мыслительной деятельности человека, приводящий к какому-либо выводу и необходимым действиям.

**Понятие «решение» трактуется тройко:**

- как процесс;
- как акт выбора;
- как результат выбора.

**Субъекты решения** – лица, наделенные правом инициировать решения или их реализовывать. Это могут быть физические лица (отдельные граждане) или представители юридических лиц (должностные лица, органы власти – в сфере ГМУ).

Исполнители решений – **объекты решения**.

### СУЩНОСТЬ УР

**Управленческое решение** – это творческое, волевое действие субъекта управления на основе знания объективных законов функционирования управляемой системы и анализа информации о ее функционировании, состоящее в выборе цели, программы и способов деятельности коллектива по разрешению проблемы или изменению цели. Термин «управленческое решение» употребляется в двух основных значениях: как процесс и как явление. Как процесс УР – это поиск, группировка и анализ требуемой информации, разработка, утверждение и реализация УР. Как явление – это план мероприятий, постановление, устное или письменное распоряжение и т. п. **Экономическая сущность УР** проявляется в том, что на подготовку и реализацию любого УР требуются финансовые, материальные и другие затраты. Каждое УР имеет реальную стоимость. Реализация эффективного УР принесет компании прямой или косвенный доход, а ошибочное решение – убытки.

**Организационная сущность УР** состоит в том, что к этой работе привлекается персонал компании. Для эффективной работы необходимо сформировать

работоспособный коллектив, разработать инструкции и положения, наделить работников полномочиями, правами, обязанностями и ответственностью, наладить систему контроля, выделить необходимые ресурсы, в том числе информационные, обеспечить работников необходимой техникой и технологией, координировать их работу.

**Социальная сущность УР** заложена в механизме управления персоналом, который включает рычаги воздействия на человека для согласования их деятельности в коллективе. К этим рычагам относятся потребности и интересы человека, мотивы и стимулы, установки и ценности.

**Правовая сущность УР** заключается в точном соблюдении законодательных актов РФ и ее международных обязательств, уставных и других документов самой компании.

**Технологическая сущность УР** предполагает возможность обеспечения персонала необходимыми техническими, информационными средствами и ресурсами для подготовки и реализации УР.

Таким образом, управленческое решение – это результат анализа, прогнозирования, оптимизации, экономического обоснования и выбора альтернативы из множества вариантов достижения конкретной цели системы менеджмента. Управленческие решения всегда связаны с изменениями в организации, их инициатором обычно выступает должностное лицо или соответствующий орган, несущий полную ответственность за последствия контролируемых или реализуемых решений.

#### **ТРЕБОВАНИЯ, ПРЕДЪЯВЛЯЕМЫЕ К УПРАВЛЕНЧЕСКИМ РЕШЕНИЯМ**

1. Каждое УР должно удовлетворять десяти требованиям и условиям их разработки и реализации

Первое требование обязывает руководителей соблюдать действующее законодательство и утвержденные учредителями (акционерами) положения уставных документов компании. Действия УР и его результаты не должны выходить за рамки правового поля.

Второе требование может быть выполнено при четком распределении функций управления и посредством разработки должностных инструкций для конкретной должности и конкретного подразделения. Каждый руководитель должен знать свое должностное поле.

Третье требование реализуется обозначением в тексте УР ясной и понятной цели, ради которой разрабатывается и реализуется, а также перечислением конкретных исполнителей с необходимыми сведениями о них – наименование подразделения, должности и т. д. В тексте УР или в приложении к нему указываются средства, которые необходимы для выполнения УР.

Четвертое требование касается организационно-правовой стороны оформления УР. Основные формы УР (приказ, распоряжение, акт и др.) составляются и заполняются в соответствии с ЕГСДОУ (раздел «Общие требования к документам и службам документационного обеспечения»).

Пятое требование основано на том, что наибольшей востребованностью пользуются УР, которых ждут. Рано пришедшие или рано разработанные УР могут потеряться или стать ошибочными ввиду изменившихся за прошедшее время обстоятельств. Поздно пришедшие решения могут быть уже и ненужными. Это требование достаточно трудно выполнить.

Шестое требование носит технический характер. Иногда руководители забывают об аналогичных, предыдущих действующих УР. Новое УР может вступить в конфликт со старым. Поэтому руководитель должен вести учет УР и устранять возможную несогласованность их. Если такая несогласованность есть, то одно из решений необходимо отменять.

Седьмое требование касается технологической проработки УР. Каждое УР должно иметь реальные возможности выполнимости и полезности. Для достижения этого руководитель может воспользоваться услугами соответствующих специалистов своей компании или консультационных фирм. Для юридического закрепления гарантий выполнимости в тексте УР должны быть визы специалистов (экспертов).

Восьмое требование предполагает реализацию обратной связи в цепи разработки или реализации УР. Контроль – это необходимая функция как управления, так и производства. В тексте УР должны быть указаны про- межточные и окончательные сроки контроля хода проведения работ с указанием конкретных контролирующих лиц или подразделений. Результаты контроля должны доводиться до сведения инициатора УР (субъекта решения). Девятое требование исходит из того, что реализация любого управленческого решения имеет различного рода отрицательные последствия. Это объясняется сложностью социальной системы, в которой работает руководитель. Необходимо прогнозировать возможные отрицательные последствия и в тексте УР указывать меры по уменьшению их влияния на отдельных исполнителей или компании в целом.

Десятое требование касается активизации деятельности персонала, который будет разрабатывать или реализовывать УР. Работник лучше выполняет УР, которое обязательно принесет положительный результат как для него, так и для других людей или компании. Наличие возможности обоснованного положительного результата должно быть отражено в тексте УР.

### ОБЩИЕ ПОДХОДЫ К ПУР

Первой стадией является предварительное принятие решения, которое аналогично процессу планирования. Следующей стадией является превентивное разрешение проблем – это процесс предвосхищения ситуаций сбоев. Последней стадией является процесс разрешения проблемы, который и позволяет принять окончательное решение. Проблема – это различия между тем, что должно происходить, и тем, что происходит на самом деле, поэтому она должна быть чётко сформулирована.

Для разрешения проблемы может быть предложен следующий подход, основными этапами которого являются:

- 1) формулирование проблемы;
- 2) анализ настоящего состояния дел;
- 3) формулирование цели;
- 4) анализ возможных причин нежелательной ситуации;
- 5) выбор основной причины критической ситуации;
- 6) определение альтернативных решений;
- 7) анализ альтернативных решений;
- 8) принятие решения;
- 9) составление плана действий.

При выборе окончательного решения из множества альтернативных необходимо обратить внимание на психологические аспекты принятия решения, постараться извлечь пользу для достижения личных целей, используя систематический подход, делая акцент на конкретность и ясность поставленных целей.

Наиболее известными подходами при принятии решений являются следующие подходы.

- **Эмпирический подход**, согласно которому решения могут существовать независимо от конкретных ситуаций. Решения, которые были хороши, могут быть плохи в настоящем времени. Данный подход позволяет изучать методы принятия решений отдельными личностями, накопить определённый опыт.
- **Подход с точки зрения поведения человека**. При принятии того или иного решения должны воедино соединиться существующие и разрабатываемые теории, методы и методика наук о поведении, основанные на здравом смысле понимания людей. Этот подход концентрируется на человеческом аспекте управления – принятии решений. Лицо

принимающее решения должно сочетать качества учёного и руководителя и поддерживать равновесие между ними с помощью здравого смысла.

• **Подход с точки зрения социальной системы.** При управлении необходимо знать не только индивидуальные аспекты, но и понимать динамику работы группы, рассматривая последнюю с позиции системного подхода, рассматривая отношения и взаимные зависимости разных подзадач в общей задаче. Существуют два типа систем: закрытые, которые не приспосабливаются и не взаимодействуют с окружающей средой, и открытые, которые постоянно взаимодействуют с окружающей средой. Системы позволяют сохранить общую картину, взаимодействие систем, но в то же время такой подход не является всеобъемлющим методом объединения разных частей в единое целое. Объединяющими факторами являются ум, рассудительность, а также мастерство.

- **Подход с точки зрения принятия решения.** Он, в основном, ориентируется на системы и позволяет научно описать, рассчитать каждый фактор, которым можно управлять. Однако, существуют решения, которые не могут быть определены качественно и которые нельзя изложить в терминах экономической ценности, например, эстетические решения.
- **Математический подход**, который позволяет дать большой эффект. Математика является инструментом для управления, для принятия решений.
- **Операционный подход** стремится оценить управленческую операцию и использовать любую информацию или теоретические знания, которые дадут наилучшие результаты. Задачу управления можно рассчитать в трёх аспектах: производство, человеческие отношения, администрирование.

Одним из универсальных средств решения любых проблем в настоящее время являются математические модели. В исследовании операций модели описывают поведение систем, включающие во многих случаях в себя коллективы людей, которые ведут себя определённым рациональным образом и могут быть адекватно описаны.

Все существующие проблемы можно разделить на три класса:

- 1) хорошо структурированные или количественно сформулированные проблемы, в которых получают численные оценки;
- 2) неструктурированные или качественно выраженные проблемы, в которых количественные зависимости между признаками и характеристиками совершенно неизвестны;
- 3) слабо структурированные или смешанные проблемы, содержащие как количественные, так и качественные элементы, причём последние имеют тенденцию к доминированию.

### **ЭТАПЫ ПРОЦЕССА РАЗРАБОТКИ УПРАВЛЕНЧЕСКИХ РЕШЕНИЙ**

В каждой организации имеются особенности принятия управленческих решений, определяемые характером и спецификой ее деятельности, организационной структурой, системой внутрифирменной коммуникации. Тем не менее, процесс разработки управленческого решения имеет нечто общее для организации. Он представляет собой алгоритм или основные этапы, опосредующие организацию процесса разработки управленческого решения.

Процесс РУР состоит из трех больших этапов :

- I. Подготовка;
- II. Принятие.
- III. III. Реализация.

#### **1. Подготовка УР.**

1.Выявление и анализ проблемной ситуации. Анализируется исходная информация о состоянии объекта исследования и внешней среды, его место и роль среди смежных объектов и объектов более высокого порядка, осуществляются выявление, структуризация и ранжирование проблем. В результате на этом этапе определяют базовые, кардинальные проблемы, пути их решения и ресурсы для их решения.



2. Формирование целей для решения проблемной ситуации. Этот этап вытекает из предыдущего. Составляется перечень целей или дерево целей (т. е. выясняются их приоритеты). Цели должны иметь конкретные формулировки и количественные характеристики, по которым можно судить о степени их достижения.

3. Сбор необходимой информации. Это один из ключевых этапов. Информация проверяется на необходимость, достоверность, надежность и т. д.

4. Анализ информации. Здесь проводится анализ уже отобранной информации и затем раскладываем ее по степени важности для решаемой проблемы, по динамике использования и т. д.

5. Выявление или выработка полного перечня альтернатив достижения цели. Ключевые слова в этом этапе «полный перечень», так как если в списке нет лучшего варианта, то, значит, его и не выберут. Здесь необходимо учитывать результаты многочисленных исследований, которые показывают, что люди, как в экспериментах, так и в реальных ситуациях, стремятся исключить альтернативы, связанные с риском. Они соглашались на средние (и хуже средних) альтернативы, только чтобы не возникли ситуации, где хотя бы с малой долей вероятности возможны большие потери.

6. Выбор допустимых альтернатив. Все альтернативы пропускаются через фильтр различных ограничений (ресурсных, юридических, социальных, морально-этических и др.), поэтому их число уменьшится.

7. Предварительный выбор лучшей альтернативы. Детальный анализ допустимых альтернатив с точки зрения достижения поставленных целей, затрат ресурсов, соответствия конкретным условиям. Возможно выделение группы альтернатив. Конечным результатом на этом этапе является вынесения суждения о предпочтительности альтернатив, затем эти данные предоставляются ЛПР на данной проблеме. Другое название этого этапа: экономическое обоснование выбранного решения.

## **2. Принятие решения**

8. Оценка альтернатив со стороны ЛПР. Предыдущие семь этапов как результат анализа есть по сути один из видов информации, необходимой руководителю для принятия решения. ЛПР учитывает дополнительные факторы и моменты, которые не учтены на предыдущих этапах. То есть ЛПР окончательно решает, какой вариант самый наилучший.

9. Экспериментальная проверка альтернатив. Это производится в тех случаях, когда ЛПР затрудняется с окончательным выбором наилучшей альтернатив и имеются возможности экспериментальной проверки 2-3 наиболее предпочтительных альтернатив. Как правило, такие проверки бывают в области научно-технической деятельности. Результат этого этапа – в данных апробации (т. е. практической проверки).

10. Выбор единственного решения. С учетом данных экспериментальной проверки и любой другой дополнительной информации ЛПР принимает окончательное решение. Если экспериментальной проверки нет, то 9–10 этапы выпадают.

11. Согласование решения с органами управления и исполнителями.

12. Окончательное оформление и утверждение решения. Решение материализуется в виде проекта, плана, приказа и т. д. и вступает в юридическую силу, когда ЛПР его принимает. Реализация решения

13. Организация выполнения решения, т. е. происходит выполнение сроков, этапов и исполнителей принятого решения.

14. Определение работ по выполнению решения. Задания доводятся до исполнителей, которых обеспечивают всем необходимым; выбор рациональных методов работы, подбор и обучение кадров, стимулирование исполнителей к эффективному выполнению решения.

## **3. Выполнение решения.**

15. Осуществляется оперативный контроль за реализацией решения, внесение (если необходимо) корректив, установление обратной связи с ЛПР, анализ результатов реализации решения. Конечный итог – это полное достижение целей решения в установленные сроки и в рамках отпущенных ресурсов. Принимая любые решения

(жизненные или управленческие), осознанно или неосознанно руководствуются данной схемой.

Решения могут приниматься:

- в обычном режиме;
- в режиме дефицита времени.

В данном режиме некоторые из этапов могут пропускаться.

Классическая схема применяется при стратегическом управлении.

При тактическом управлении некоторые из этапов пропускаются, при оперативном – схема может иметь 5-6 этапов. Данная схема процесса разработки управленческих решения используется и при интуитивном принятии решений, просто разница между постановкой проблемы и выдачей готового варианта решения составляет считанные секунды. Осознание правильности своего выбора происходит молниеносно. Но это не говорит о том, что в человеческом сознании не прорабатываются другие возможные варианты действий, и что выбор правильного решения осуществляется безосновательно, все это происходит на подсознательном уровне. Процесс РПУР носит итеративный характер, то есть ЛПР или аналитик-консультант может и должен неоднократно возвращаться на предыдущие этапы, чтобы что-то уточнить, дополнить, развить, исправить, изменить и т.д. А перескакивать к нижним (не доработав верхние) – нет. В этом ключ к успешному управленческому решению. Привлечение ЛПР к процессу разработки управленческого решения в два раза повышает показатель внедрения разработок в практику (с 40 до 80%).

## **МОДЕЛИ ПРИНЯТИЯ РЕШЕНИЙ**

Термин «модель» имеет весьма многочисленные трактовки. Под моделью понимается:

- представление объекта системы или идеи в некоторой форме, отличной от самой целостности;
- образ или прообраз какого-либо объекта или системы объектов, используемый при определенных условиях в качестве их «заменителя» или «представителя»;
- устройство, воспроизводящее, имитирующее что-либо, такой материальный или мысленно представляемый объект, который в процесс исследования замещает объект-оригинал так, что непосредственное изучение дает новые знания об объекте-оригинале;
- образец, служащий эталоном.

Важнейшим качеством модели является то, что она дает упрощенный образ, отражающий не все свойства объекта-оригинала, а только те, которые существенны для исследования. В управлении модели используются для обоснования решений. Такие модели должны обеспечить как описание, так и объяснение, и предсказание поведения систем.

Модели в управлении могут быть рассмотрены как консультирующие средства, задание направления для выбора наиболее эффективного варианта решения. Число всевозможных конкретных моделей также велико, как и число проблем для разрешения которых они разработаны.

Эти модели классифицируются по различным признакам.

**1. По общему целевому назначению модели делятся на:**

- теоретико-аналитические, используемые при изучении общих свойств и закономерностей экономических процессов;
- прикладные, применяемые в решении конкретных экономических задач анализа, прогнозирования и управления.

**2. По степени агрегирования объектов моделирования модели разделяются на:**

- макроэкономические, отражающие функционирование экономики как единого целого;

- микроэкономические, связанные с такими звеньями экономики, как предприятия, фирмы.

### **3. По конкретному предназначению, т. е. по цели создания и применения, выделяются модели:**

- балансовые, выражающие требование соответствия наличия ресурсов и их использования;
- трендовые, отражающие длительную тенденцию (тренд) развития основных показателей системы;
- оптимизационные, предназначенные для выбора наилучшего варианта из определенного числа вариантов производства, распределения и потребления;
- имитационные, предназначенные для использования в процессе имитации изучаемых систем или процессов.

### **4. По учету фактора времени модели подразделяются на:**

- статические, в которых все зависимости отнесены к одному моменту времени;
- динамические, описывающие экономические системы в развитии.

### **5. По учету фактора неопределенности модели распадаются на:**

- детерминированные, если в них результаты на выходе однозначно определяются управляющими воздействиями;
- стохастические (вероятностные), если при задании на входе модели определенной совокупности значений на ее выходе могут получаться различные результаты в зависимости от действия случайного фактора.

**6. По характеристике математических объектов,** включенных в модель, или по типу математического аппарата, используемого в модели, могут быть введены матричные модели, модели линейного и нелинейного программирования, корреляционно-регрессионные модели, модели теории массового обслуживания, модели сетевого планирования и управления, модели теории игр и т. д.

### **7. По типу подхода к изучаемым социально-экономическим системам выделяют модели:**

- дескриптивные, предназначенные для описания и объяснения фактически наблюдаемых явлений или для прогноза этих явлений;
- нормативные, описывающие устройство и действие экономической системы при определенных заданных критериях.

Таким образом, в ситуациях исключительной сложности использование моделей и методов разработки управленческих решений способствует формированию объективных и обоснованных решений со стороны руководства, что, в свою очередь, повышает эффективность функционирования организации.

## **КЛАССИФИКАЦИЯ УПРАВЛЕНЧЕСКИХ РЕШЕНИЙ**

Классификация УР необходима для определения общих и конкретно- специфических подходов к их разработке, реализации и оценке, что позволяет повысить их качество, эффективность и преемственность. Решения можно классифицировать, руководствуясь различными классификационными признаками. Основные вопросы, возникающие в процессе принятия решения (источник возникновения проблемы, кто, как, какое, в каких условиях, для кого принимает решение, форма представления и передачи решения, его последствия) предопределяют основные классификационные признаки управленческих решений.

Классификаций управленческих решений много и необходимо выбирать ту, которая подходит к данной конкретной управленческой проблеме.

### **1. По продолжительности действия:**

- оперативные;
- тактические;
- стратегические.

### **2. По числу альтернатив:**

- бинарное решение (имеются две альтернативы действия – «да» или «нет»);
  - малоальтернативное (рассматривается малочисленный набор альтернатив);
  - многоальтернативное (имеется очень большое, но конечное число альтернатив);
  - непрерывное (выбор делается из бесконечного числа состояний непрерывно изменяющихся управляемых величин).
- 3. По субъекту, принимающему решения:**
- индивидуальные;
  - групповые.
- 4. По сфере действия** (технические, экономические, социальные, политические и др.).
- 5. По степени неопределенности (полноты информации):**
- решения в условиях определенности;
  - решения в условиях риска (вероятностной определенности);
  - решения в условиях неопределенности.
- 6. По степени сложности подготовки управленческого решения:**
- стандартные или программируемые;
  - нестандартные или непрограммируемые.
- 7. По степени уникальности:**
- новаторские (инновационные, творческие, оригинальные) – это когда требуется предпринять действие, но нет приемлемых альтернатив, и их приходится впервые разрабатывать;
  - рутинные.
- 8. По подходу к принятию решения:**
- интуитивные;
  - основанные на суждении;
  - основанные на рациональности.
- 9. По форме отражения** (план, программа, приказ, указание).
- 10. По типу личности менеджера, принимающего решения:**
- импульсивные – авторы этих решений легко генерируют самые разнообразные идеи в неограниченном количестве, но не в состоянии их как следует проверить, уточнить, оценить. Решения принимаются «с наскока», «рывками»;
  - рискованные – отличаются от импульсивных тем, что их авторы не нуждаются в тщательном обосновании своих гипотез и, если уверены в себе, могут не испугаться любых опасностей;
  - инертные – становятся результатом осторожного поиска. В них, в отличие от импульсивных, контрольные и уточняющие действия преобладают над генерированием идей, поэтому в таких решениях трудно обнаружить оригинальность, блеск, новаторство;
  - осторожные – характеризуются тщательностью оценки менеджером всех вариантов, сверхкритичным подходом к делу. Они в еще меньшей степени, чем инертные, отличаются новизной и оригинальностью;
  - уравновешенные – принимают менеджеры, внимательно и критически относящиеся к своим действиям, выдвигаемым гипотезам и их проверке.
- 11. По степени достижения целей:**
- допустимое (приемлемое) – решение, удовлетворяющее ограничениям: ресурсным, правовым, морально-этическим;
  - оптимальное (наилучшее) – если решение обеспечивает экстремум (максимум или минимум) выбранного критерия для данной ситуации;
  - эффективное – характеризуется степенью достижения целей к затратам на их достижение. Решение тем эффективнее, чем больше степень достижения целей и меньше затраты на их реализацию.
- 12. По способу принятия:**

- ПУР на основе аналитического мышления
- ПУР на основе творческого мышления

### **ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕШЕНИЕ: разработка, принятие, реализация**

1. **Государственное управленческое решение** — это акт властного волеизъявления органов власти, который имеет официально-документальную форму, закреплён в нормативно – правовых актах, издаваемых государственным органом либо должностным лицом.
2. **Государственное управленческое решение** - это решение, принятое в установленном порядке правомочной государственной структурой. Это обязательная для исполнения государственная программа, содержащая цели и задачи, а также набор способов, средств и ресурсов материально-технического, финансового, кадрового и иного характера, необходимые для их наилучшей реализации в интересах общества.

**По содержанию** государственные решения принято подразделять на

- *Политические решения*
- *И административные управленческие решения*

#### **1. Политические решения принимаются**

- 1. по наиболее важным общественно значимым проблемам общественного развития
- 2. носят стратегический характер
- 3. рассчитаны на долгосрочную перспективу
- 4. закрепляются в форме политических документов, которые, как правило, носят рамочный ненормативный характер.

Это ежегодные послания Президента парламенту, концепции, целевые программы, приоритетные национальные и региональные проекты.. Примером могут служить

- Концепция долгосрочного социально-экономического развития России до 2020 года.
- Концепция национальной безопасности Российской Федерации
- Президентская программа развития Дальнего Востока и Забайкалья
- «Стратегия 2030», «Стратегия экономической безопасности России до 2030» и т.д

**Политические** представляют первичный уровень государственного управления, административные - вторичный, играющий в определенном, конечно, смысле подчиненное значение.

Политические решения касаются наиболее крупных, стратегически значимых, затрагивающих судьбы миллионов людей проблем - безопасности страны, ее территориальной целостности и суверенитета, перспектив социально-экономического, национально-территориального и культурного развития. Принимаются такого рода решения либо путем референдума, либо высшим руководством страны - центральными органами государственной власти и руководителями, непосредственно исполняющими полномочия государственных органов (президент, парламент, правительство, губернаторы, органы исполнительной власти субъектов федерации, министры и другие). Закрепляются в форме политических документов, которые, как правило, носят рамочный ненормативный характер.

Это ежегодные послания президента и конституционного суда парламенту страны, доктрины, концепции, целевые программы, приоритетные национальные и региональные проекты.

Указанные акты представляют собой документы стратегической важности, содержат главные направления развития общества и государства, их цели и перспективные задачи, принципы, формы и режим реализации.

2. **Административные решения** производны от политических в том смысле, что они конкретизируют, уточняют какие то аспекты политических решений. Отличительная особенность государственных решений административного уровня в том, что они имеют предусматривают

1. чёткие сроки исполнения
2. конкретных исполнителей
3. механизмы и средства исполнения.

**По форме государственные решения** оформляются в правовых документах следующих видов – законы и подзаконные акты

1. **Закон** - это нормативный правовой акт, который принимается представительным (законодательным) органом государственной власти в особом порядке, регулирует наиболее важные общественные отношения и обеспечивается возможностью применения мер государственного принуждения. Законы, в свою очередь принято делить на
  - основные** (Конституция РФ, конституции и уставы субъектов)
  - обыкновенные** (это федеральные законы, законы субъектов РФ)
2. Подзаконные акты – это нормативно-правовые акты органов государственной власти. Например
  - Указы Президента,
  - Постановления Правительства,
  - распоряжения, приказы, предписания, указания, положения, инструкции Министерств, ведомств, департаментов, глав субъектов РФ

**Административные решения** производны от политических, направлены на обеспечение реализации решений политического характера. Но это вовсе не означает, что государственные административно-управленческие акты второсортны. Без них нет и быть не может эффективного управления. Такие управленческие решения носят нормативно-правовой, официальный характер, содержат нормы права, принимаются по специальным процедурам компетентными государственными органами, представляют собой властные предписания государства, подлежащие обязательному исполнению всеми субъектами, которых они касаются. Носят они либо «внутриаппаратный» характер (касаются проблем организации механизма государственного и муниципального управления), либо направлены «во вне» - на объект управления, обеспечивают взаимодействие субъекта управления с внешней средой. Одни из них направлены на исполнение постановления вышестоящих субъектов управления - исполнительные решения. Другие являются инициативными, т.е. принимаемые по собственной инициативе, на основе выявленных проблем и самостоятельной постановки задач по их преодолению.

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. В процессе разработки все виды управленческих решений проходят следующие последовательные стадии:

- анализ и описание конкретной стадии,
- формулировка проблемы, требующей разрешения,
- установление целей и задач,
- разработка альтернативных вариантов решений и оценка риска,
- выбор наилучшего варианта решения ,
- разработка плана реализации принятого решения.

Основу процесса разработки комплексных решений составляют следующие документы:

-концепция социально-экономического развития территории (страны, субъекты,

территории муниципального образования), включающая уровень развития производительных сил, роль государства в отношении уникальных и дефицитных ресурсов, характер использования труда, интересы в интеграции с другими государствами или пограничными регионами.

-программы (целевые, комплексные) перспективного развития отдельных отраслей регионального развития, социальных сфер или производственных центров.  
-рабочие планы мероприятий по реализации принятых проектов.

### **ПРИНЯТИЯ РЕШЕНИЙ В СИСТЕМЕ МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ**

Понятие «муниципальное управление» отражает комплексное и многообразное явление, которое порождает различные подходы к его исследованию.

Под местным самоуправлением понимается организация власти на местах, предполагающая самостоятельное решение населением вопросов местного значения.

Говоря об управленческой деятельности в системе муниципального управления, невозможно обойти вниманием такую важную проблему, как принятие управленческих решений. Считая организацию инструментом управления, специалисты по теории управления, начиная с М. Вебера, прямо связывают ее деятельность в первую очередь с подготовкой и реализацией управленческих решений. Эффективность управления во многом обусловлена качеством таких решений. Внимание специалистов к этой проблеме объясняется тем, что в решениях фиксируется вся совокупность отношений, возникающих в процессе трудовой деятельности и управления организацией. Через них преломляются цели, интересы, связи и нормы. Именно поэтому решения - центральный элемент управления и организации.

**Управленческие решения** в сфере МСУ - акт властного волеизъявления органов местного самоуправления, который имеет официально-документальную форму, закреплён в нормативно –правовых актах, издаваемых органом МСУ либо должностным лицом.

Принятие решений в системе муниципальной власти имеет свои особенности, связанные главным образом с тем, что вынесенный вариант решения должен быть не только эффективным, но и признанным большинством населения, а также отвечать критериям легитимности и справедливости. Одной из основных функций руководителя органа местного самоуправления является разработка и принятие решений, которые затем должны быть реализованы и оценены исходя из поставленных первоначально целей. Следует отметить, что процесс и формы принятия решений в системе муниципального управления значительно отличаются от той модели, которая встречается в частных структурах. Эти отличия связаны с деятельностью групп интересов, методами оценки результатов и т.д. Например, в системе муниципального управления главную роль играют глава муниципального образования, и депутаты представительного органа местного самоуправления. При этом большое значение имеют, во-первых, роль населения, поскольку население - активная сила, определяющая не только политический характер местной власти, но и сам характер протекающих внутри общества процессов, и, во-вторых, существующие формальные и неформальные правила, обычаи и практика<sup>13</sup>.

Основными требованиями к управленческим решениям являются:

- своевременность;
- обоснованность;
- директивность (обязательность исполнения);
- адресность;
- непротиворечивость (согласованность с ранее принятыми решениями);
- правомочность.

Если рассмотреть систему принятия решений на уровне городской администрации, то можно выделить **три функциональных уровня в самой системе управления:**

- 1) политический, на котором определяются цели, задачи и стратегия городской политики;
- 2) управленческий, связанный с распределением ресурсов и выполнением задач в определенной сфере;
- 3) технический, где реализуются чисто исполнительские функции через административный процесс.

**Основанием для подготовки и принятия полномочными субъектами управленческих решений являются:**

- 1) Необходимость исполнения предписаний вышестоящих органов (органов государственной власти и местного самоуправления);
  - 2) Необходимость осуществления собственной исполнительно-распорядительной деятельности, вытекающей из задач и функций исполнительных органов местного самоуправления на основе: квартальных планов нормотворческой деятельности; поручений руководителя или его заместителей; инициативы руководителей структурных подразделений исполнительного органа или подведомственных предприятий (учреждений); исполнения ранее принятых решений полномочных субъектов.
- Функции руководителей и аппарата управления по организации разработки решения заключаются в управлении общим процессом выработки решений; определении сущности задачи, участия в ее конкретизации, в выборе критериев оценки решений; окончательном выборе решения; организации его исполнения. При необходимости выбирается стратегия, которая всегда предлагает ответить на вопросы целесообразности принятия управленческого решения в той или иной ситуации<sup>1</sup>

## **РАЗВЁРНУТАЯ КЛАССИФИКАЦИЯ МЕТОДОВ ПРИНЯТИЯ УПРАВЛЕНЧЕСКИХ РЕШЕНИЙ**

### **Методы ПУР на основе аналитического мышления**

Проблема (греч. задача) – в процессах управления есть противоречие целей и ситуации, разрешение которого определяет изменение ситуации в направлении принятой цели.

Под ситуацией при этом понимают состояние объекта управления относительно выбранной цели.

Цель – есть желаемое состояние объекта управления. Содержание цели зависит от реальных возможностей субъекта управления и приемлемых ресурсов для ее достижения. Таким образом, на принятие решения оказывает влияние совокупность целей организации (стратегических, тактических, оперативных) и информации, поступающей в виде обратной связи о состоянии объекта управления (анализ ситуации). Место решения в процессе управления представлено на рис. 1. Рис. 1. Место решения в процессе управления. Исходными моментами управленческого процесса являются: целевая функция (цель) и отклонения (проблемы), а задачей управления является устранение этого отклонения через принятие управленческого решения, определяемого в этом случае как нахождение связей между существующим состоянием объекта управления (ситуацией) и желаемым (целью). Другими словами, задачей управления является ликвидация противоречия, возникающего между фактическим состоянием и желаемым состоянием, описываемым целью объекта управления.

**Цель    ситуация    проблема    решение**

#### **Диагностика проблемы**

Диагностика проблем – это анализ основных причинно-следственных связей конкретной ситуации. Существует два способа рассмотрения проблемы: во-первых, проблемой считается ситуация, когда поставленные цели не достигнуты; а, во-вторых, проблемой



считают ситуацию потенциальной возможности (что-то должно было произойти, но не произошло). При этом под ситуацией понимается реальное положение дел (состояние объекта управления) относительно поставленной цели. Диагноз проблемы (идентификация) – сложный процесс и выполняется в несколько этапов:

1. Осознание и установление симптомов затруднений или имеющихся возможностей. При этом под симптомом понимается степень проявления проблемы и ее последствий. Симптом (от греч. σύμπτωμα – случай, совпадение, признак).
2. Сбор, анализ внешней (относительно организации) и внутренней информации.
3. Выделение релевантной информации – это выделение данных, относящихся к данной проблеме, цели, периоду времени и т.д. (англ. relevant – относящийся к делу, вопросу).
4. Выявление причин возникновения проблемы; анализ основной причины. Причина (греч. αἰτία, лат. causa) – это слово может иметь разные понятия: 1) основание, предлог для каких-нибудь действий; 2) явление, вызывающее, обуславливающее возникновение другого явления. Следствие в разных областях знания – действие (результат, последствие), следующее из/после (по времени) какой-либо причины. Следствие (логика) – вывод, заключение, суждение, выведенное из других суждений.

#### 1. Метод SWOT-анализ и PEST анализ.

**SWOT-анализ** — метод стратегического планирования, заключающийся в выявлении факторов внутренней и внешней среды и разделении их на четыре категории: Strengths (сильные стороны), Weaknesses (слабые стороны), Opportunities (возможности) Threats (угрозы)

Сильные (S) и слабые (W) стороны являются факторами внутренней среды объекта анализа, (то есть тем, на что сам объект способен повлиять); возможности (O) и угрозы (T) являются факторами внешней среды (то есть тем, что может повлиять на объект извне и при этом не контролируется объектом). Например, предприятие управляет собственным торговым ассортиментом — это фактор внутренней среды, но законы о торговле не подконтрольны предприятию — это фактор внешней среды.

Объектом SWOT-анализа в сфере ГМУ может быть не только организация, но и другие социально-экономические объекты: социально-экономические проблемы, ситуации, отрасли экономики, города, государственно-общественные институты, научная сфера, политические партии, некоммерческие организации (НКО), отдельные специалисты, персоны и т. д.

|                                                            |                              |
|------------------------------------------------------------|------------------------------|
| Сильные стороны (факторы, способствующие решению проблемы) | Возможности решения проблемы |
| Слабые стороны (факторы, препятствующие решению проблемы)  | Угрозы решения проблемы      |

**PEST анализ** — простой и удобный метод для анализа макросреды (внешней среды) предприятия. Методика PEST анализа часто используется для оценки ключевых рыночных тенденций отрасли, а результаты PEST анализа можно использовать для определения списка угроз и возможностей при составлении SWOT анализа компании. PEST анализ является инструментом долгосрочного стратегического планирования и составляется на 3-5 лет вперед, с ежегодным обновлением данных. Может быть выполнен в виде матрицы из 4 квадрантов (см. рисунок) или в табличной форме.

|                                                          |                                           |
|----------------------------------------------------------|-------------------------------------------|
| Политические факторы решения проблемы<br>1.<br>2.<br>3.  | Технологические факторы<br>1.<br>2.<br>3. |
| Экономические факторы решения проблемы<br>1.<br>2.<br>3. | Социальные факторы<br>1.<br>2.<br>3.      |

PEST анализ является аббревиатурой следующих показателей отрасли: политические (P), экономические (E), социально — культурные (S) и технологические (T). Разберем каждую группу показателей более подробно.

**P (Political) — факторы политико-правового окружения компании.** При анализе политико — правового окружения отрасли, рынка или страны рекомендуется ответить на вопросы относительно ключевых изменений в области политической стабильности и правового регулирования.

Во-первых, изменится ли в ближайшее время законодательная база страны, рынка, отрасли, в которой функционирует компания? Повлияют ли изменения законодательной базы на деятельность компании (в первую очередь в сфере прибыльности бизнеса)?

Например, ввод закона, который будет ограничивать возможность наценок на товар; изменение налогообложения в отрасли или введение новых тарифов; ввод закона, ограничивающего рекламу или распространение товара; ужесточение требований по сертификации товара

Во-вторых, необходимо обратить внимание на уровень вмешательства государства в бизнес компании. Значителен ли он? Будет ли изменяться в ближайшем будущем? В-третьих, важен также уровень коррумпированности отрасли и его влияние на деятельность компании? И, в-четвертых, отношение страны с другими странами или международными организациями. Будут ли меняться, упрощаться или усложняться такие взаимоотношения?

**E (Economical) — факторы экономического состояния рынка.** В ходе анализа данной группы факторов необходимо определить 6 ключевых параметров, характеризующих состояние экономики страны/ рынка, на котором функционирует компания.

- Динамика развития экономики — спад, рост, стагнация
- Изменение курсов валют, стоимости капитала
- Изменение уровня безработицы
- Изменение уровня инфляции
- Изменение располагаемого дохода на душу населения
- Тенденции в банковской сфере

**S (Socio — cultural) — факторы социального и культурного состояния рынка.** В ходе анализа данной группы факторов необходимо описать 5 ключевых параметров:

- Изменение демографического состояния: движение населения (убыль или рост), половозрастная структура рынка, изменение расовой принадлежности
- Уровень образованности населения, в том числе уровень квалифицированности кадров
- Особенности менталитета, важные культурные ценности
- Изменение социальных слоев населения
- Изменение вкусов и предпочтений аудитории, устоявшиеся мифы и предубеждения

**Т (Technological)**— факторы, характеризующие технологический прогресс в отрасли. Данная группа факторов требует детального анализа, так как в эпоху технологического процесса именно изменение в технологии может кардинально изменить устоявшееся состояние рынка.

В ходе анализа технологических факторов необходимо обратить внимание на 4 параметра:

- Возможные изменения в ключевых технологиях, используемых на рынке (инновации в оборудовании, материалах, в бизнес-моделях и методах ведения бизнеса)
- Влияние интернет на развитие рынка
- Влияние мобильных технологий на развитие рынка
- Инновации в информационных технологиях, позволяющих более эффективно конкурировать на рынке

|                                                            |                              |
|------------------------------------------------------------|------------------------------|
| Сильные стороны (факторы, способствующие решению проблемы) | Возможности решения проблемы |
| Слабые стороны (факторы, препятствующие решению проблемы)  | Угрозы решения проблемы      |

2. **Метод «Дерево целей и задач»** – развернутая, распределенная по уровням совокупность целей и задач принятия и реализации решений, построенная по логической схеме: «цели – программы – задачи, которые надо решить для достижения этих целей, – мероприятия, обеспечивающие решение задач, – ресурсы, необходимые для проведения мероприятий» (рис. 9, 10). «Дерево целей и задач» используется в программно-целевом планировании и управлении при разработке целевых комплексных программ.

3. **Метод «Дерево решений»** – схематическое представление процесса принятия управленческих решений по определенной проблеме, изображаемое графически в виде древовидной структуры. Используется в менеджменте на подготовительных стадиях процесса выработки решений для выбора лучшего способа действий.

Метод является систематической процедурой, основанной на моделях мышления, которые все мы используем в ситуации выбора. Эта модель мышления состоит из следующих элементов:

1. Принятие необходимости сделать выбор и **формулировка решения** (определить то, что нужно сделать)
2. Рассмотрение конкретных условий, удовлетворение которых приведет к успешному выбору
3. Решение о варианте действий, удовлетворяющих выбранным условиям
4. Рассмотрение рисков, связанных с принятием выбранного конечного решения и оценка этих рисков с точки зрения их способности повлиять на успешность и безопасность выбранных действий. Оценка возможных негативных последствий.
5. Формулировка решения

## 5. Метод «Анализ проблем» («Дерево проблем»)

**Что такое «проблема»?**

Проблема – это ситуация, в которой работа не соответствует ожидаемому уровню, и где причина такого несоответствия неизвестна. (*Отклонения от стандарта*)

Проблема – это наблюдаемое в настоящем следствие некоторой причины, находящейся в прошлом. (*Для выяснения сути проблемы требуется соотнести наблюдаемое следствие с его причиной*).

Метод принятия управленческих решений «Анализ проблем» представляет собой непрерывный процесс, состоящий из следующих этапов:

1. Определение сути проблемы (*через обнаружение отклонения в работе*)
2. Описание проблемы в четырех измерениях: суть, место, время, степень отклонения.
3. Получение ключевой информации по каждому из четырех измерений для определения возможных причин
4. Определение наиболее вероятной причины
5. Проверка найденной причины проблемы на подлинность

6. **Метод «Имитационное моделирование»** — способ формирования решения, при котором лицо, принимающее решение, приходит к разумному компромиссу в значениях различных критериев.

7. **Метод аналогий** — поиск возможных решений проблем на основе заимствования из других объектов управления.

8. **Метод «Морфологический анализ».** При этом методе все переменные заносят в матрицу и пытаются комбинировать их по-новому. Например, в случае, если нужна новая форма транспорта, можно составить список переменных. В упрощенном виде матрица имеет следующий вид: в левой колонке перечисляются объекты воздействия, а в верхней строке — возможные способы воздействия (мероприятия). Затем свободные клетки заполняются возможными воздействиями на объект какими-либо вариантами данного способа. Достоинством данного метода является то, что можно целенаправленно формировать как объекты воздействия, так и способы воздействия, а затем систематически исследовать различные варианты.

#### 9. Метод «Оценка ситуации»

Отличия Методики «Оценка ситуации» от Методик «Анализа (потенциальных) проблем» и «Принятия решений»

| АНАЛИЗ (ПОТЕНЦИАЛЬНЫХ) ПРОБЛЕМ И ПРИНЯТИЕ РЕШЕНИЙ | ОЦЕНКА СИТУАЦИИ                                                                       |
|---------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------|
| Аналитическая процедура                           | Оценочная процедура                                                                   |
| Цель – разрешение конкретных проблем и ситуаций   | Цель – определить, какую аналитическую процедуру применять в каждом конкретном случае |

#### Инструменты оценки ситуации

Методика «Оценка Ситуации» дает менеджеру инструменты, позволяющие ему повысить свою компетенцию в следующих областях:

1. Определение сложных ситуаций, требующих вмешательства (в настоящем или будущем). «С чего начать? Какие ситуации требуют немедленных действий?»
2. Разделение комплексных ситуаций на отдельные составляющие, поддающиеся оценке и управлению. «Как справиться с несколькими проблемами одновременно?»
3. Установление приоритетов.
4. Планирование способов выхода из сложных ситуаций

### **Определение ситуаций, требующих вмешательства**

Существует два типа таких ситуаций:

- Очевидные ежедневные задачи: каждая управленческая ситуация, которая находится в зоне прямой или косвенной ответственности менеджера и которая требует определенных действий.
- Возможные проблемные ситуации: наиболее эффективные менеджеры постоянно находятся в поиске таких ситуаций, потому что они не хотят тратить время на решение проблем, появление которых они могут заранее предотвратить.

### **Поиск проблемных ситуаций**

Постоянный поиск возможных проблемных ситуаций является непростой задачей, которая облегчается, если ее разбить на четыре составляющих:

1. Составлять список наблюдаемых отклонений, угроз и возможностей
2. Определять степень выполнения заданий (отклонений «план-факт»)
3. Предугадывать неожиданные события (внутри организации и во внешней среде; часто зависит от типа организационной структуры)
4. Искать способы усовершенствования и исправления

### **Практическое применение**

Выявить сложные ситуации, требующие вмешательства, можно с помощью следующих вопросов:

- Где мы не отвечаем установленным стандартам?
- Какие проблемы, определенные в течение последних шести месяцев, остались нерешенными?
- Над какими рекомендациями мы работаем сейчас, и над какими придется работать в ближайшем будущем?
- Какие решения нужно принять безотлагательно?
- Над принятием каких решений мы сейчас работаем, и какие из них придется выполнять после того, как решение будет принято?
- Какие значительные проекты или планы должны осуществляться в ближайшее время?

## **Методы принятия управленческих решений на основе творческого мышления (психологические методы)**

Процесс творческого мышления имеет пять стадий:

1. Подготовка — сбор фактических данных. Используется конвергентное (аналитическое) мышление. Проблема определяется с различных сторон, в разных ее формулировках.
2. Мыслительные усилия — использование дивергентного мышления, которое ведет либо к возможному решению проблемы, либо к фрустрации (разочарованию). (Фрустрация — важный фактор, за ней обычно следует выработка действительно удачных идей.)
3. Инкубация — проблема остается в подсознании, в то время как человек занимается другими делами. За это время слабеет эмоциональное торможение и противодействие новым идеям, а также возникает возможность воспринять новые идеи, которые могут возникнуть за это время.
4. Озарение — «вспышка», дающая возможность решить рассматриваемую проблему.

5. Оценка — анализ всех идей, полученных на предыдущих стадиях. Стадии подготовки и оценки требуют аналитического мышления, а мыслительные усилия, инкубация и озарение требуют свободы творчества и раскованности.

Поощряется высказывание всяческих безумных идей, цель используемых методов — количество идей, а не качество. При обилии идей новые идеи становятся развитием высказанных ранее. Ключом к успешному творческому мышлению является разумное и целенаправленное разделение процессов производства идей и их оценки.

**1. Творческие методы.** Одним из наиболее распространенных методов творческого мышления менеджера является метод «Брейнсторминга», или «Мозговая атака» («Мозговой штурм»). В отличие от методов, имеющих целью поиск единственно правильного решения проблемы, смысл метода «Мозговой атаки» заключается в предложении сотрудниками максимального количества идей без их оценки или выбора.

Автором этого метода является А. Осборн, который изобрел «Мозговую атаку» в 1950-х гг. XIX в. Впоследствии данный метод был развит Э. де Боно.

Как показывает практика, за один сеанс продолжительностью 1 ч можно получить более 200 идей (при письменном способе), за один устный сеанс продолжительностью 30 мин опытная группа может выдвинуть до 200 идей. Принцип «мозговой атаки» — форма коллективного творчества по поиску эффективного решения для разрешения конкретной проблемы. Обычно такой принцип реализуется через организацию менеджером совещания с подчиненными, в ходе которого менеджер обрисовывает характер возникшей проблемы, описывает желательный результат ее разрешения и просит выдвигать идеи, использование которых может обеспечить эффективное разрешение такой проблемы.

Участники такого совещания, т.е. процедуры «мозговой атаки», по очереди вслух выдвигают (формулируют) возможные идеи («Штурмуют проблему», а точнее — способ ее разрешения), которые тут же подвергают оценке другие участники совещания. Если цель не достигается, то такое мероприятие повторяется через определенное время, которое используется участниками такой группы для более глубокого осмысления проблемы и поиска возможных способов ее разрешения. В конце концов менеджер составляет перечень (список) идей, использование каждой из которых обеспечивает достижение конкретного критерия. При наличии такого списка менеджер подвергает идеи оценке с точки зрения их совместимости. Его основная цель при этом заключается в недопущении наличия в таком списке взаимоисключающих идей. А такое возможно, поскольку решения по способу достижения каждого критерия принимались изолированно друг от друга, не в системе. Вместе с тем менеджер сопоставляет идеи, включенные в такой список, с точки зрения их взаимной поддержки, и они группируются именно на этой основе. Группировка же идей преследует цель сформулировать, разработать такую их комбинацию, которая могла бы быть оценена как эффективная и синергическая, т. е. как комбинация, совокупный эффект которой превышает простую сумму эффектов от идей, взятых по отдельности.

## 2. Экспертные методы

**Эксперт** (от лат. *expertus* — опытный) — специалист, приглашаемый или нанимаемый за вознаграждение для выдачи квалифицированного заключения или суждения по вопросу, рассматриваемому или решаемому другими людьми, менее компетентными в этой области.

В решении задачи выбора экспертов существенно значимыми представляются два вопроса: персональный подбор экспертов и формирование представительной их группы. При персональном подборе экспертов рекомендуется руководствоваться следующей совокупностью критериев:

- компетентность — наличие знаний и опыта по решаемой проблеме;
- креативность — способность решать творческие задачи;

- антиконформизм – неподверженность влиянию авторитетов;
- конструктивность мышления – способность давать практически значимые решения;
- коллективизм – способность работать в коллективе в соответствии с общепризнанными этическими нормами поведения;
- самокритичность – способность критично относиться к собственной компетенции и своим суждениям;
- наличие времени для работы в экспертных группах;
- заинтересованность – наличие желания в решении рассматриваемой проблемы.

Численность группы должна быть достаточно представительной для того, чтобы на основе совокупной обработки их суждений можно было определить статистически устойчивую оценку. Считается, что группа должна иметь численность не менее 20 человек

Оценка по эталону сводится к определению положения эксперта на некоторой "шкале компетентности", градуированной в абсолютных единицах (баллах). Значимость этих единиц определяется на основе представления о некотором эталоне компетентности. Как эталон компетентности, так и шкала её, определяются лицом, проводящим экспертизу. Основой использования балльных шкал для оценки компетентности экспертов является практика, которая показывает, что взвешенные оценки достаточно устойчивы относительно изменения состава экспертов. Обычно используются 10- или 100-балльные шкалы. Возможное для 10-балльной шкалы распределение значимости единиц показано ниже:

Степень компетентности

Оценка, баллы

Высшая 10 Достаточная 8 Удовлетворительная 5 Малая 2

Степень компетентности эксперта определяется путём его анкетирования. При этом компетентность рассматривается как сложная альтернатива, определяемая некоторым множеством факторов:

- уровнем теоретической подготовки экспертов;
- уровнем квалификации его в области предмета экспертизы;
- практическим опытом эксперта;
- широтой кругозора эксперта;
- остротой мышления эксперта;
- физическим состоянием эксперта.

Экспертные методы основаны на совокупном мнении специалистов, обычно в пересекающихся областях деятельности, например, в социологии, психологии, РУР. Они относятся к субъективным методам. Субъективное не всегда синоним неправильного или неэффективного.

К основным условиям применения экспертных методов относятся:

- в состав экспертной комиссии должны входить общепризнанные специалисты в соответствующей области РУР;
- решения, принимаемые членами экспертной комиссии, должны быть безусловными для участников, представляющих на оценку свои варианты решений;
- области применения экспертных методов должны давать участникам преимущества перед другими.

Существуют четыре основных направления экспертных методов:

1. простой ранжировки (метод предпочтения), задания весовых коэффициентов,
2. последовательных сравнений
3. парных сравнений.
4. Апостериорные методы оценки.
5. метод оценки достоверности ситуации

#### **Характеристика методов**

1. Метод простой ранжировки основан на том, что каждый эксперт располагает набором признаков, например время реализации, финансовые затраты, повышение объема сбыта, величина дополнительной прибыли, качество продукции. Данные признаки располагают для каждого решения в порядке предпочтения. Цифрой 1 обозначается наиболее важный признак, цифрой 2 - следующий за ним по важности и т. д. Полученные данные сводятся в таблицу и обрабатываются либо вручную, либо с помощью методов математической статистики.
2. Метод последовательных сравнений (сортировки). В состав метода входят следующие операции: Составляется перечень признаков решений. Перечень записывается в таблицу в порядке убывания значимости. По каждому признаку в таблицу записывается оценка реализации каждого признака по всем решениям - максимальная оценка 5. По каждому столбцу находится сумма произведений оценки на соответствующий коэффициент значимости признака. Производят сортировку полученных значений по максимальному значению суммы и определяют предпочтительный вариант решения.
3. Метод парных сравнений (парная сортировка). Метод реализуется путем парных сравнений признаков каждого УР и дальнейшей статистической обработкой УР. Для осуществления парных сравнений решения записываются подряд в любом порядке. Затем эксперты сравнивают два первых УР, лучшее из них сравнивается с третьим УР и т.д. В результате парных сравнений выбирается одно лучшее УР.
4. Апостериорные методы оценки. Данные методы предполагают использование результатов участия эксперта в предшествующих комиссиях. В случае использования данных методов выявляется компетентность экспертов. Для этого применяется метод парных сравнений. В данном случае эксперту предъявляются пары сравниваемых характеристик оценки и он выбирает наиболее предположительный на его взгляд. После того все характеристики оценки рассмотрены, можно сформулировать мнение о предпочтениях эксперта в отношении оцениваемых объектов. Противоречий не возникает - это говорит о компетентности эксперта (первое противоречит второму, второе противоречит третьему, а третье противоречит первому - явные противоречия).
5. Также к данной группе относится метод оценки достоверности ситуации эксперта. В качестве критерия используется коэффициент достоверности - частота случаев, когда эксперт, приписывая наибольшую вероятность впоследствии подтвердившихся событий. В этом случае рассчитывается средний коэффициент достоверности, групповой коэффициент и сравнивается с коэффициентом эксперта. Тестовые методы оценки качеств эксперта.

**3.Эвристические методы** основаны на логике, здравом смысле и опыте при РУР, 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 РУР. Основу эвристических методов составляет метод индукции, т. е. переход от частного к общему. При этом проблема разделяется на несколько относительно простых подпроблем. Для каждой подпроблемы 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 разделить проблему, что получившиеся



подпроблемы являются типовыми (штатными) для конкретной организации и имеется типовая методика их реализации.

**4. Метод Дельфи** — свое название получил по названию греческого города Дельфы, жрецы которого славились умением предсказывать будущее (дельфийские оракулы). Метод характеризуется тремя основными чертами: анонимностью, регулируемой обратной связью, групповым ответом. Анонимность достигается применением специальных опросников или другими способами индивидуального опроса. Регулируемая обратная связь осуществляется за счет проведения нескольких туров опроса. Результаты каждого тура обрабатываются с помощью статистических методов и сообщаются экспертам. Результатом обработки индивидуальных оценок являются групповые оценки. В основу метода положены следующие предпосылки:

поставленные вопросы должны допускать ответы в виде чисел;

эксперты должны быть достаточно информированными;

каждый ответ эксперта должен быть им обоснован.

Ниже приводится описание примерного использования метода Дельфи.

**Первый тур.** Экспертам, которые не знают друг друга, раздается первая анкета. Она может допускать любые ответы на поставленные в ней вопросы, связанные с решением проблемы. Цель данной анкеты — составление перечня событий для прогноза в какой-то области экономики или отрасли народного хозяйства, науки и техники и т.д. Организатор проведения экспертизы объединяет полученные прогнозы. Полученный объединенный перечень событий становится основой второй анкеты.

**Второй тур.** Эксперты оценивают **сроки реализации** событий и приводят соображения, по которым они считают свои оценки верными. По сделанным оценкам и их обоснованиям организатор экспертизы, иногда совместно с математиками, проводит статистическую обработку полученных данных, группирует мнения экспертов, изучает крайние точки зрения. Результаты этой работы организатора сообщаются экспертам, которые могут изменить свое мнение (работа экспертов проводится анонимно). Обычно мнение меньшинства экспертов (**крайние точки зрения**) доводится до мнения большинства. Большинство должно либо согласиться с этим решением, либо его опровергнуть.

**Третий тур.** Экспертам раздается третья анкета, которая содержит **перечень событий, статистических характеристик, дат наступления событий, сводных данных (аргументов) о причинах более ранних или поздних оценок**. Эксперты должны рассмотреть все аргументы; сформулировать новые оценки предполагаемой даты наступления каждого события; обосновать свою точку зрения при ее значительном отклонении от групповой; анонимно прокомментировать противоположные мнения. Пересмотренные оценки и новые аргументы возвращаются к организатору, который вновь их обрабатывает, суммирует все аргументы и подготавливает на этой основе новый прогноз.

**Четвертый тур.** Эксперты знакомятся с новым групповым прогнозом, аргументами, критическими замечаниями и составляют новый прогноз. Если группа все же не может прийти к единому мнению и организатор интересуется аргументами обеих сторон, то он может собрать экспертов для очного обсуждения.

В случае, если большинство несогласно с мнением организатора, его аргументы передаются меньшинству и анализируются. Этот процесс повторяется до тех пор, пока все эксперты не придут к одному мнению, либо выделятся группы, которые не меняют своего решения.

**5. Неэкспертные методы** принятия управленческих решений. Метод неспециалиста — метод, при котором вопрос решается лицами, которые никогда не занимались данной проблемой, но являются специалистами в смежных областях.

**Линейное программирование** — метод, при котором решаются оптимизационные задачи, в которых целевая функция и функциональные ограничения являются линейными функциями относительно переменных, принимающих любые значения из некоторого множества значений. Одним из примеров задач линейного программирования является транспортная задача.

щщщ

**Имитационное моделирование** — способ формирования решения, при котором лицо, принимающее решение, приходит к разумному компромиссу в значениях различных критериев. При этом ЭВМ по заданной программе имитирует и воспроизводит течение изучаемого процесса при нескольких возможных вариантах управления, ему заданных, полученные результаты анализируются и оцениваются.

Метод теории вероятности — иеэкспертный метод.

**Метод теории игр** — метод, при котором задачи решаются в условиях полной неопределенности. Это означает наличие таких условий, при котором процесс выполнения операции является неопределенным или противник противодействует сознательно, или отсутствуют ясные и четкие цели и задачи операции. Следствием такой неопределенности является то, что успех операции зависит не только от решений принимающих их людей, но и от решений или действий других людей. "Чаще всего с помощью этого метода приходится разрешать конфликтные ситуации. Таким образом, теория игр — теория математических моделей принятия решений в условиях конфликта. К задачам, которые решаются с использованием метода теории игр, можно отнести следующие: торговые операции; анализ и проектирование иерархических структур управления и экономических механизмов; конкурентная борьба. Теория игр предназначена для получения решений в играх, которые играют только один раз. В том случае, если ситуация повторяется, целесообразнее использовать статистические методы.

## **ЧЕЛОВЕЧЕСКИЙ ФАКТОР В РПУР**

### **Руководитель в управлении: возможности и ограничения**

Прогресс в области управления связан, прежде всего, с активизацией человеческого фактора, с созданием условий для проявления и максимальной реализации способностей всех членов организации: аналитиков-экспертов, ЛПР и исполнителей.

Один из важных аспектов в процессе РПУР — проблема стиля руководства и его взаимосвязь с процессом разработки и принятия решений. Проблемы вытекают из следующих вопросов:

- Как вести себя руководителю с подчиненными в ситуации, требующей выбора?
- Всегда ли следует обсуждать с ними возникшую проблему и возможные варианты решений?
- Нужно ли добиваться согласия подчиненных с принятым решением?

Модель принятия решений В. Врума и Ф. Йеттона помогает ответить на эти вопросы.

A I, A II – авторитарный стиль принятия решений.

C I, C II – консультативный стиль.

G II – полное участие коллектива.

A I. Вы сами принимаете решение, используя имеющуюся у вас информацию.

A II. Вы получаете у подчиненных информацию, а затем сами принимаете решения.

C I. Вы беседуете с каждым из подчиненных по проблеме, которая касается только их, слушаете их идеи и предложения, а затем сами принимаете решения с учетом или без учета мнений подчиненных.

C II. Проблема, требующая решения, обсуждается вместе всей группой, которая предлагает различные варианты решений. Вы принимаете решение самостоятельно с учетом или без высказанных вариантов решения.

Г II. Проблема излагается группе, она ее обсуждает, предлагает решения, которые затем утверждает. Ваша роль – принять, утвердить и выполнить любое решение, которое вся группа сочтет наиболее приемлемым.

Прогресс в области управления связан, прежде всего, с активизацией человеческого фактора, с созданием условий для проявления и максимальной реализации способностей всех членов организации.

**Роли руководителя (менеджера) по принятию решения могут быть следующими:**

- предприниматель – в этой роли менеджерам нередко приходится принимать решения, связанные с началом новых проектов или использованием новых возможностей. Чтобы уменьшить степень риска, такие решения часто реализуются через целую серию небольших проектов, позволяющих по ходу дела оценить практическую полезность предпринимаемых изменений;

- устраняющий нарушения – в этой роли менеджеры должны вносить коррективы в развитие той или иной ситуации, если существует угроза ее выхода из-под контроля. Принимая соответствующие решения, они предотвращают разрастание небольших проблем в крупные;

- распределитель ресурсов – одна из важнейших ролей менеджера, выполняя которую менеджер распределяет ресурсы, необходимые для выполнения запланированных работ и достижения целей. От того, как менеджер справляется с этой работой, прямо зависят получаемые результаты, так как ресурсы всегда ограничены, и надо принимать компромиссные решения. Косвенным результатом принятого решения является установление приоритетов, т. е. тех видов работ или подразделений, которые в тот или иной период времени оказывают наибольшее влияние на получение запланированных результатов;

- ведущий переговоры – эта роль отражает обязанности менеджеров постоянно согласовывать действия с другим членами организации и заинтересованными лицами из разных компаний. Процессы обработки человеком информации имеют свои характерные особенности, и возможности человека в этом весьма ограничены.

К основным ограничениям в работе руководителя относят:

- проблема определения важности критериев. Руководитель легко определяет важность одного критерия перед другим, но оказывается в затруднении, если эту важность необходимо выразить в количественном виде;

- задача количественного определения вероятности событий: при ее решении часто совершаются систематические ошибки, так как игнорируется предварительная информация, переоцениваются второстепенные детали;

проблема оценки альтернативы по какому-либо критерию. Если единицы измерения привычны (вес или стоимость объекта), то проблем не возникает. Но если необходимо в баллах оценивать такие критерии, как «квалификация», «научный потенциал», то сразу возникает проблема. То есть если только от количественных критериев переходят к качественным, то надежность получаемой информации снижается;

- особые и постоянные затруднения вызывает необходимость одновременного учета оценок по многим критериям. Однако отсюда не следует, что люди оказываются беспомощными перед сложными проблемами определения оценок и предпочтений.

В управленческой практике разработаны различные модели руководителей. Так, модель преуспевающего руководителя включает такие элементы:

- ✓ отличное здоровье,
- ✓ хороший семьянин,
- ✓ открытый,
- ✓ смелый,
- ✓ умный,

- ✓ коммуникабельный,
- ✓ уравновешенный,
- ✓ решительный,
- ✓ гибкий,
- ✓ обаятельный,
- ✓ профессионал,
- ✓ ориентирован на успех,
- ✓ терпелив к ошибкам,
- ✓ внимателен к подчиненным и т. д.

Успешный руководитель – это тот, кто способен и умеет так распределить обязанности среди своих подчиненных, что его отсутствия никто не замечает.

### **Коллективное принятие решений: достоинства и недостатки**

Субъектом управленческого решения может быть как руководитель предприятия или отдельные менеджеры, так и группы работников, которые имеют полномочия для принятия решений.

Субъект управленческого решения может быть индивидуальным или групповым.

**Среди положительных сторон** группового (коллективного) принятия решения выделяют:

- коллективное обсуждение обычно уменьшает вероятность ошибок, чему способствует сам механизм работы групп (взаимная корректировка решений в процессе групповой работы, создание атмосферы сотрудничества, взаимодействие между членами группы);
- коллективное обсуждение обеспечивает более полное информационное обеспечение процесса РПУР, являющееся следствием привлечения лиц, обладающих разными знаниями в отношении решаемой проблемы. Работая вместе, участники группы дополняют знания друг друга, создавая более полную картину как в описании проблемной ситуации, так и в путях ее возможного решения.
- коллективное обсуждение усиливает интерес к проблеме. Разумный человек сознает, что во многих случаях привлечение других людей может стать ключом к решению проблемы. Кроме того, люди сами подключаются с большим энтузиазмом, если видят, что требуются их знания и опыт;
- коллективное обсуждение создает более доверительные отношения, повышает мотивацию и ответственность каждого члена группы, а результаты групповой работы обычно лучше воспринимаются коллективом организации по сравнению с индивидуальными решениями. Это повышает вовлеченность работающих в процесс реализации решения, которое рассматривается уже не как спущенное «сверху», а как коллективное, принятое с учетом мнения членов организации.
- коллективное обсуждение обеспечивает соблюдение различных этических норм. В присутствии других людей каждый человек стремится вести себя честнее, ответственнее, соответствовать нормам этики и морали.

**К отрицательным моментам** при коллективном принятии решения относят:

- высокие затраты времени из-за необходимости формирования группы, ее ознакомления с проблемой и создания условий для нормального и эффективного взаимодействия членов группы. Чем больше размер группы, тем больше времени уходит на координацию, а, следовательно, увеличивается время выработки решения;
- существует риск возникновения иллюзии единомыслия. Люди во время проведения подобных дебатов нередко подчиняют свое мнение мнению большинства или мнению организатора дискуссии, тем более, если это их руководитель;
- качественный уровень решения нестабилен, зависит от профессиональной квалификации участников обсуждения;
- в группе обычно отсутствует четкая ответственность за принятие окончательного решения, и именно поэтому так трудно отыскать автора неверного решения при его

коллективной разработке. При коллективном принятии решений основываются на двух принципах, характеризующих стратегии выработки группового решения:

- принцип большинства голосов характерен для союзных типов организаций (партийные, профсоюзные, общественные). Большой недостаток заключается в том, что мнение меньшинства здесь не учитывается, хотя известно, что новые идеи часто рождаются как раз у немногих людей. Также разные члены группы могут принимать одно и то же решение по совершенно разным мотивам, и выбор, а следовательно и уровень риска, будет далек от рационального;
- принцип диктора. По существу, групповое предпочтение в данном случае соответствует индивидуальному, характерен для принятия решений в чрезвычайных ситуациях. Отрицательные стороны коллективного принятия решений являются положительными для индивидуального принятия решений, и наоборот.

Эффективность работы группы можно повысить путем ролевого распределения ее участников:

- эрудит;
- генератор новых идей;
- критик;
- методолог;
- руководитель.

Результат работы группы может зависеть также от нахождения членов группы в пространстве:

- «круглый стол» – отсутствие выделенных точек;
- двойное кольцо Сократа – Сократ и оппонент окружены учениками, а они, в свою очередь, окружены публикой;
- треугольник Кузанского

## **ЧАСТЬ 2. СПЕЦИФИКА ПРИНЯТИЯ УПРАВЛЕНЧЕСКИХ РЕШЕНИЙ В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ**

### **1. Программно-целевой метод как ведущий метод государственного управления, его сущность и область применения**

Программно-целевое планирование – метод государственного (муниципального) управления, в основе которого лежит ориентация деятельности на достижение поставленных целей. По сути, любой метод планирования направлен на достижение каких-либо конкретных целей. Но в данном случае в основе самого процесса планирования лежит определение и постановка целей и лишь затем подбираются пути их достижения. Сущность ПЦМ заключается в отборе основных целей социального, экономического и научно-технического развития, разработке взаимоувязанных мероприятий по их достижению в намеченные сроки при сбалансированном обеспечении ресурсами с учетом эффективного их использования.

Т. е. программно-целевое планирование построено по логической схеме «цели - пути – способы – средства». Сначала определяются цели, которые должны быть достигнуты, потом намечаются пути их реализации, а затем – более детализированные способы и средства. В конечном итоге, поставив перед собой какие-то цели, организатор разрабатывает программу действий по их достижению. Отсюда следует, что особенностью данного метода является не просто прогнозирование будущих состояний системы, а составление конкретной программы достижения желаемых результатов. Т. е. программно-целевой метод «активен», он позволяет не только наблюдать ситуацию, но и влиять на ее последствия, что выгодно отличает его от большинства других методов.

Условиями использования программно-целевого подхода являются:

1. необходимость кардинального изменения неблагоприятных пропорций, структуры, тенденций развития экономики и социальной сферы;
2. комплексность возникшей социально-экономической, научно-технической и природно-экологической проблемы, требующей межотраслевой и межрегиональной координации программных мероприятий;
3. отсутствие возможностей достижения необходимых целей развития, исходя только из существующего уровня взаимосвязей между уровнями управления, хозяйствующими субъектами и т.д.;
4. необходимость скоординировать использования финансовых и материальных ресурсов различной ведомственной, отраслевой, региональной и иной принадлежности для достижения особо важной цели (федеральной, региональной или муниципальной значимости)

Преимущества программно-целевого метода управления экономическим и социальным развитием регионов характеризуются следующими принципиальными особенностями:

1. индикативным характером программ, сроки реализации которых находятся в прямой зависимости от обеспеченности программ необходимыми материальными и финансовыми ресурсами;
2. системным характером основных целей и задач программы по решению сложных комплексных (межотраслевых и межрегиональных) проблем развития экономики и социальной сферы региона различного уровня;
3. обеспечением единства методологических и методических подходов к решению задач развития регионов различного уровня;
4. способностью концентрировать ограниченные материальные и финансовые ресурсы на решение вопросов социально-экономического развития регионов;
5. возможностью использовать эффект мультипликатора при целевом использовании ограниченных бюджетных средств, собственных средств, банковского кредита и иных привлеченных средств инвесторов;
6. возможностью сочетать программно-целевой метод управления региональным развитием с методами регионального прогнозирования и индикативного планирования;
7. потенциальной возможностью обеспечения общественного контроля при формировании целей и задач программного развития и использовании финансовых ресурсов.

Программно-целевой метод планирования и управления предполагает определенную документальную базу.

Основными документами являются комплексные целевые программы. Целевая комплексная программа – это документ, в котором отражаются цель и комплекс производственных, научно-исследовательских, организационно хозяйственных, социальных и других заданий и мероприятий, направленных на решение наиболее эффективным путем экономических проблем и увязанных по ресурсам, исполнителям и срокам осуществления.

По содержанию целевые комплексные программы можно разделить на несколько видов.

1. Социально-экономические программы – предусматривают решение проблем социального характера и повышение материального уровня жизни населения.
2. Научно-технические программы – направлены на решение научных и технических проблем, ускорение внедрения в производство достижений науки и техники, позволяющих обеспечить в ближайший период значительный положительный эффект. Перечень научно-технических программ формируется исходя из приоритетов развития экономики.
3. Производственно-экономические программы – предназначены для решения крупных межотраслевых проблем в области производства, способствующих повышению эффективности действующих и развитию новых производств.

4. Территориальные программы – направлены на преобразование регионов, комплексное освоение новых территорий и решение других задач в регионах.

5. Экологические программы – представляют собой комплекс мероприятий природоохранного характера.

6. Организационно-хозяйственные программы - направлены на совершенствование организации управления экономикой.

Целевые комплексные программы различаются также по своей временной продолжительности. Они могут быть долгосрочными, разрабатываемыми на период свыше пяти лет, и среднесрочными – продолжительностью до пяти лет.

Разработка ЦКП с использованием программно-целевого метода осуществляется в определенной последовательности.

1. Составляется перечень важнейших проблем. Выделяется определенная проблема и выдается исходное задание на разработку программы для ее решения, в котором определяются цели программы, лимиты ресурсов, участники реализации программы и другая необходимая информация.

2. Выдается задание на разработку программы для решения определенной проблемы. В нем отражаются цели программы, лимиты ресурсов, участники и сроки реализации программы. На этом этапе конкретизируются параметры, характеризующие цели программы и определяются задачи ее реализации по отдельным периодам. Генеральная цель разбивается на подцели.

3. Формируются состав заданий и комплекс мероприятий для реализации программы. Состав основных заданий программы устанавливается исходя из построенной иерархии целей. По каждому из заданий разрабатываются последовательные этапы их выполнения.

4. Расчет основных показателей и ресурсного обеспечения программы. Определяются затраты материальных, трудовых, финансовых ресурсов, необходимых для реализации программы. Формируются перечни материальных ресурсов с указанием поставщиков и получателей. На этом этапе производится расчет эффективности реализации программы.

5. Заключительный этап. Он связан с формированием программных документов, согласованием и, при необходимости, с утверждением программы.

Программно-целевой метод планирования выглядит довольно привлекательным, т. к. позволяет в значительной степени влиять на исследуемую ситуацию.

## **2. Методы стратегического планирования регионального развития, используемые на федеральном уровне: основные проблемы и перспективы реализации**

В начале 90-х годов, с переходом к рыночной либерализации, произошел распад системы жесткого централизованного контроля за экономикой и отмирание отраслевых управленческих вертикалей. Начинает формироваться модель "региона для себя" против ранее существующей модели "регион для страны".

На федеральном уровне было начато активное использование практики программирования регионального развития.

В первые годы российских реформ разработка проектов региональных программ значительно опережала их утверждение и вступление в стадию реализации. До декабря 1995 г. были утверждены только две комплексные региональные программы: по Курильским островам и Республике Саха (Якутия). Нряду с ними были приняты региональные программы более узкой направленности и затрагивающие определенные аспекты регионального развития (например, "Дети Севера", программа экологического оздоровления территорий). Далее число принимаемых региональных программ стало быстро расти.

Активность в использовании именно этого средства региональной политики во многом объясняется сокращением индивидуальных льгот и преференций, установлением более жесткого порядка предоставления регионам трансфертов из федерального бюджета. Поэтому программы стали для регионов главной надеждой на получение федеральных инвестиций, а для федерального центра - главным направлением селективной поддержки регионов, относящихся к разным типам проблемных территорий.

Федеральные программы регионального развития охватывают более  $\frac{3}{4}$  территории России и условно делятся на 4 группы:

1. Программы, охватывающие территории макрорезонов и экономических районов (суперпрограммы). К ним относятся Президентская программа развития Дальнего Востока и Забайкалья, Программа "Сибирь" (основные направления экономического и социального развития Сибири), Программа развития Северного Кавказа.
2. Программы экономического и социального развития субъектов федерации. Они охватывают большинство республик, многие депрессивные, слабо развитые, а также приграничные края, области, автономные округа. Наряду с комплексными программами реализуются специальные региональные программы, например "Сохранение и развитие исторического центра города Санкт-Петербурга", программы радиационной реабилитации отдельных зон и городов и т.п.
3. Программы развития проблемных территорий, захватывающих частично несколько субъектов федерации. Характерным примером является программа преодоления последствий подъема уровня Каспийского моря. Ареал данной программы - 15 административных районов Дагестана, Калмыкии, Астраханской области, непосредственно примыкающих к Каспийскому морю.
4. Программы развития проблемных территорий, являющихся частью одного субъекта федерации, но имеющих важное значение для всей национальной экономики. Примерами являются федеральная программа освоения природных ресурсов Нижнего Приангарья (в Красноярском крае), федеральная программа развития техноэкополиса Комсомольск-на-Амуре - Солнечный (в Хабаровском крае), программа развития города-курорта Сочи.

Различные программы имеют свои органы управления. Так, для реализации Президентской программы по Дальнему Востоку и Забайкалью была создана комиссия Правительства Российской Федерации. Реализацией программ по Мордовии, Нижнему Приангарью, Курильским островам руководили специально созданные межведомственные комиссии и дирекции. Управление программой по Республике Саха (Якутия) осуществляли Коллегия, Дирекция и Фонд Программы.

Принципы разработки и реализации региональных программ на практике осуществляются с большими трудностями. Главная из них - хронически недостаточное финансирование.

Каждая программа принимается вместе с расчетами потребностей в финансовых ресурсах на отдельные мероприятия и в целом, распределенными по годам. Государственные заказчики программ ежегодно представляют бюджетные заявки на финансирование части расходов из федерального бюджета. Наиболее масштабной по расчетной стоимости являлась программа "Сибирь" на период до 2008 г. - около 2 трлн. руб. в ценах 1998 г., объем необходимых средств на программу развития Дальнего Востока и Забайкалья на 1996 - 2008 гг. - 851 млрд. руб. в ценах 1998 г.

К числу других основных недостатков практики разработки и особенно реализации региональных программ следует отнести:

- выборочное осуществление мероприятий программ, изменяющее их первоначальный замысел, структуру и конечные цели;
- отставание в создании механизмов реализации, особенно финансовых (гарантийно-залоговых фондов, "наполнения" иностранных кредитных линий и т.д.);
- слабая координация между федеральными целевыми программами, параллельно осуществляемыми на определенной территории;



- отсутствие зафиксированных правил распределения ограниченных финансовых средств между отдельными программами;
- недостаточный контроль за использованием бюджетных средств, выделяемых на программы, и за соответствием получаемых результатов целям программ.

Организация и механизмы реализации региональных программ требуют значительного усовершенствования. Наряду с ослаблением и устранением отмеченных недостатков необходим ряд мер, которые вполне возможно осуществить в ближайшее время.

Во-первых, следует значительно сократить число принимаемых федеральных программ регионального развития во избежание полной девальвации этого эксклюзивного по своей природе инструмента государственного регулирования. В ситуации крайней ограниченности бюджетных ресурсов должны приниматься только программы, без которых нельзя обойтись, т.е. если их непринятие будет иметь значительные негативные последствия. Особенно должно уменьшаться число федеральных программ для регионов - субъектов федерации; подавляющая часть субъектов федерации может разрабатывать собственные программы без целевого привлечения средств федерального бюджета. Федеральному центру, по-видимому, целесообразно сосредоточиться на межрегиональных программах, разрабатываемых и финансируемых совместно с ассоциациями экономического взаимодействия, а также на программах проблемных территорий, не совпадающих с границами субъектов федерации.

При разработке региональных программ необходимо ужесточить требования к целям, структуре, составу мероприятий, освобождаясь от непрограммных излишеств, сосредотачиваясь на мероприятиях, дающих наибольшие мультиплицирующие эффекты для экономики региона. Следует стремиться к тому, чтобы программа по мере ее развертывания переходила на режим самофинансирования и саморазвития, т.е. реализуемые мероприятия (имеющие быструю окупаемость затрат) должны создавать средства для последующих мероприятий программы.

Эффективность всей деятельности по разработке и реализации программ усилится в случае принятия закона о федеральных программах регионального развития

В 2008г. Министерство регионального развития опубликовало "Концепцию стратегии социально-экономического развития регионов РФ". Этот документ стал первой разработкой Федерального центра в области региональной политики. Несмотря на то, что Концепция - только проект, а собственно стратегию еще предстоит разработать, новая парадигма региональной политики уже сейчас прослеживается во многих решениях Федерального центра (финансирование проекта развития Нижнего Приангарья, создание особых экономических зон). Так что же является стержнем новой региональной политики государства?

В "Концепции социально-экономического развития регионов РФ" намечен переход от политики "выравнивания" к политике "поляризованного развития".

Основные направления в политике "выравнивания":

- поддержка регионов, исходя из усредненного по стране социально-экономического потенциала;
- сохранение традиционной административно-территориальной структуры;
- равномерное распределение капвложений между территориями, нуждающимися в поддержке.

Политика поляризованного развития:

- создание регионов - "локомотивов роста", распространяющих экономический эффект на остальные территории;
- укрупнение юрисдикции для выделения опорных регионов, признание за ними особого статуса;
- направление капвложений на развитие связанности регионов с глобальной экономикой и друг с другом, выделение средств на конкурсной основе.

Концепция предполагает выделение шести-девяти регионов-"локомотивов роста", которые получают приоритетную федеральную поддержку в реализации инфраструктурных проектов, особый экономический и правовой статус, право на создание особых экономических зон, финансовую поддержку пилотных проектов и т.д.

Критерии отнесения региона к категории "опорных регионов":

устойчивый рост пассажиро- и грузопотоков;

- наличие научно-образовательного центра федерального значения;
- сформированная стратегическая инициатива национального масштаба;
- высокий научно-технический, кадровый, социально-экономический потенциал;
- весомый вклад в ВВП страны;
- партнерство власти, бизнеса и общества;
- возможность стать девелопером для соседних территорий.

Иркутская область соответствует большинству перечисленных критериев. Прослеживается устойчивый рост грузопотоков; на территории области действуют НИИ и ВУЗы федерального значения; регион располагает высоким научно-техническим и кадровым потенциалом; ВРП на душу населения превышает среднероссийский уровень. Начинает налаживаться диалог власти, бизнеса и общества. Сформирована и региональная стратегическая инициатива национального масштаба - проект разработки Ковыктинского газоконденсатного месторождения, позволяющий газифицировать не только Иркутскую область, но территории Кемеровской области, Красноярского края, республики Хакасия. Подтвержденные запасы месторождения достаточны как для удовлетворения внутреннего спроса, так и для реализации экспортного проекта. Поэтапная разработка месторождения повысит конкурентоспособность всех регионов Восточной Сибири, улучшит качество жизни населения огромной территории, будет работать на развитие региональных химических и нефтехимических кластеров. Следовательно, Иркутская область может стать девелопером для соседних территорий.

### **3.Региональные целевые программы, их роль в решении экономических и социальных проблем Иркутской области**

Разработка региональных программ – целенаправленный процесс мобилизации всех возможностей регионов различных уровней. Типовая структура программы включает: характеристику проблемы, основные цели и задачи, систему мер, ресурсное обеспечение, механизм реализации, организационный аспект, способы управления и контроля за ходом ее реализации, а также оценку ожидаемой эффективности и социально-экономических последствий от реализации программы.

Основные задачи региональных программ:

1. выравнивание межрайонных различий по показателям экономического, социального и научно-технического развития;
2. формирование оптимальной территориальной и отраслевой структуры экономики;
3. максимально эффективное использование материальных, природных и трудовых ресурсов региона;
4. развитие производственных сфер в соответствии с государственной селективной структурной политикой;
5. охрана окружающей среды;
6. преодоление последствий стихийных бедствий и техногенных аварий;
7. формирование инфраструктуры информационного обеспечения органов управления и хозяйствующих субъектов;
8. духовное возрождение регионов, сохранение их исторического наследия, укрепление культурного потенциала, стабилизация общественно-политической и правовой обстановки.

Программы экономического и социального развития субъектов РФ (далее - региональные программы) в отличие от федеральных целевых программ разрабатываются и реализуются субъектами РФ, которые сами определяют цели и задачи таких программ, порядок их разработки и механизм реализации. Утверждение указанных программ осуществляется в соответствии с п. «г» п. 2 ст.5 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ.

Программная разработка решения проблем на уровне региональных программ производится в соответствии с прогнозом социально - экономического развития РФ и соответствующей территории, определяемыми на основе этих прогнозов приоритетами. Приоритет имеют те проекты и производственные объекты, где предоставление бюджетных средств предполагается в основном на возвратной основе и может повлечь наибольший приток внебюджетных средств, в том числе иностранных инвесторов.

При подготовке региональных программ должны решаться важные методические вопросы. Прежде всего это относится к методике определения программной проблемы. Задачи народнохозяйственного и территориального развития меняются, финансовые и другие ресурсы ограничены. Поэтому необходим отбор программ, для чего требуется тщательное изучение каждой программной проблемы, всестороннее, с единых методологических позиций, научное обоснование целесообразности ее решения.

**Критериями отбора программной проблемы следует считать:**

1. особо важную ее значимость для национальной экономики и региона, связь с крупными структурными преобразованиями, повышением эффективности хозяйства и уровня жизни населения, обеспечением экологической безопасности и рационального природопользования и т. д. (приоритетность проблемы);
2. межотраслевой и многоплановый характер проблемы, наличие многих участников решения и необходимость координации их действий (сложность и комплексность проблемы);
3. принципиальная новизна и прогрессивность технических, организационных и других программных мероприятий, ожидаемые высокие народнохозяйственные результаты (эффективность проблемы).

К этим признакам иногда относят еще невозможность или затруднительность решения проблем в приемлемые сроки путем использования рыночного механизма и необходимость федеральной поддержки. Но этот критерий спорный, поскольку все важные и сложные проблемы эффективно решаются только программным методом и при поддержке государства. Один из возможных приемов отбора проблем — их ранжирование по количеству баллов, «собираемых» каждой проблемой в данном регионе или каждым регионом в стране по данной проблеме. Процедура выполняется по всем критериальным признакам с последующим суммированием полученных баллов. При этом каждый признак может быть выражен балльной величиной, равной значению его территориального индекса (за единицу принимается показатель по стране). Так, основными критериальными признаками для отбора первоочередных проблем антикризисного развития (смягчение безработицы, остановка спада производства и т. д.) в региональном разрезе (или отбора приоритетных регионов для вывода из кризиса) могут быть сравнительная острота кризисной ситуации и дефицита собственных финансовых ресурсов для ее ликвидации. Система критериальных показателей должна устанавливаться и рассчитываться централизованно.

Выход программ регламентируется Указами Президента РФ и постановлениями Правительства РФ. Перечень региональных целевых программ, намеченных к финансированию из средств федерального бюджета на предстоящий год, вносится Правительством РФ в Государственную Думу с одновременным представлением проекта федерального бюджета, разработанного с учетом основных социально-

экономических проблем, на решение которых будет направлена политика Правительства РФ в предстоящем году.

В соответствии с вышеназванным законом РФ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации» перечень региональных программ должен содержать:

1. краткую характеристику каждой из принятых к реализации региональных целевых программ, включая указание целей, основных этапов и сроков выполнения;
2. результаты выполнения основных этапов для переходящих региональных целевых программ;
3. требуемые объемы финансирования каждой из принятых к реализации региональных целевых программ в целом по годам с указанием источников финансирования;
4. объемы финансирования региональных целевых программ за счет средств федерального бюджета в предстоящем году;
5. государственных заказчиков программ.

К содержанию разделов целевой программы предъявляются следующие требования. Первый раздел целевой программы должен содержать развернутую постановку проблемы, включая анализ причин ее возникновения, обоснование ее связи с национальными приоритетами социально-экономического развития, целесообразности программного решения проблемы на федеральном уровне. Раздел также должен содержать обоснование необходимости решения проблемы программно-целевым методом и анализ различных вариантов этого решения, а также описание основных рисков, связанных с программно-целевым методом решения проблемы.

Второй раздел целевой программы должен содержать развернутые формулировки целей и задач программы с указанием целевых индикаторов и показателей.

Требования, предъявляемые к целям программы:

- специфичность (цели должны соответствовать компетенции государственных заказчиков целевой программы);
- достижимость (цели должны быть потенциально достижимы);
- измеримость (должна существовать возможность проверки достижения целей);
- привязка к временному графику (должны быть установлены срок достижения цели и этапы реализации целевой программы с определением соответствующих целей)<sup>2</sup>.

Раздел должен содержать обоснование необходимости решения поставленных задач для достижения сформулированных целей программы и обоснование сроков решения задач и реализации программы с описанием основных этапов реализации и указанием прогнозируемых значений целевых индикаторов и показателей для каждого этапа, а также условия досрочного прекращения реализации целевой программы.

Третий раздел целевой программы должен содержать перечень мероприятий, которые предлагается реализовать для решения задач целевой программы и достижения поставленных целей, а также информацию о необходимых для реализации каждого мероприятия ресурсах (с указанием статей расходов и источников финансирования) и сроках. Программные мероприятия должны быть увязаны по срокам и ресурсам и обеспечивать решение задач целевой программы. Программные мероприятия должны предусматривать комплекс мер по предотвращению негативных последствий, которые могут возникнуть при их реализации.

---

#### **4.Муниципальные целевые программы: практика формирования и реализации в муниципальных образованиях Иркутской области**

**Муниципальные целевые программы** являются одним из инструментов реализации комплексных программ социально-экономического развития муниципальных образований.

**Муниципальная целевая программа** представляет собой увязанный по ресурсам, исполнителям и срокам комплекс социально-экономических, организационно-хозяйственных и других мероприятий, обеспечивающих эффективное решение экономических, экологических, социальных и иных проблем развития муниципальных образований.

По видам, согласно действующему бюджетному законодательству, целевые программы делятся на долгосрочные, ведомственные и федеральную адресную инвестиционную программу.

- *Долгосрочная целевая программа* - комплекс взаимоувязанных по ресурсам, исполнителям, срокам осуществления и показателям результативности мероприятий, направленных на решение проблем системного характера в сфере социально-экономического развития территории. Долгосрочные целевые программы разрабатываются органом исполнительной власти соответствующего уровня и утверждаются соответствующим законодательным органом, представительным органом местного самоуправления.
- *Ведомственная целевая программа* - утверждаемый субъектом бюджетного планирования либо выделяемый им в аналитических целях комплекс мероприятий (направлений расходования бюджетных средств), направленных на решение конкретной тактической задачи (в том числе на исполнение действующих федеральных законов и иных нормативных правовых актов).
- Особое место в ряду целевых программ занимает *федеральная адресная инвестиционная программа*, которая объединяет бюджетные инвестиции в объекты капитального строительства за счет средств федерального бюджета. Федеральная адресная инвестиционная программа состоит из 2 частей. Первая часть (открытая) содержит не относящиеся к государственной тайне сведения об объектах капитального строительства. Вторая часть (закрытая) содержит относящиеся к государственной тайне сведения об объектах капитального строительства.
- Муниципальные целевые программы могут разрабатываться по различным направлениям: развитие системы здравоохранения, развитие сферы культуры, развитие сферы физической культуры и спорта, молодежная политика и т.п.

Разработка и утверждение муниципальной целевой программы включает в себя следующие основные этапы:

- отбор проблем для программной разработки;
- принятие решения о разработке проекта целевой программы;
- разработка проекта целевой программы;
- согласование проекта целевой программы;
- экспертиза проекта целевой программы, в том числе независимыми экспертами;
- рассмотрение проекта целевой программы;
- доработка целевой программы в соответствии с возможными замечаниями;
- утверждение целевой программы.

Инициаторами постановки проблем для решения программными методами могут выступать любые юридические и физические лица (органы местного самоуправления, а также организации и граждане).

*Отбор проблем для их программной разработки и решения* определяется следующими факторами:

- ✓ значимость проблемы для муниципального образования в целом и её соответствие установленным приоритетам социально-экономического развития муниципального образования;
- ✓ невозможность комплексно решить проблему в приемлемые сроки за счет использования действующего рыночного механизма и необходимость муниципальной поддержки для её решения;
- ✓ возможность решения проблемы программным методом, ожидаемая эффективность и сроки решения проблемы;
- ✓ принципиальная новизна и высокая эффективность технических, организационных и иных программных мероприятий;
- ✓ необходимость координации действий органов и организаций, предполагаемых для участия в программных мероприятиях, со стороны местного самоуправления;
- ✓ возможность привлечения для финансирования программы средств федерального и регионального бюджетов, а также внебюджетных источников.

При обосновании необходимости решения проблем программными методами должны учитываться результаты анализа, приоритеты и цели социально-экономического развития муниципального образования, прогнозы финансовых ресурсов.

Предложение (заявка) о программной разработке проблемы в форме письма или служебной записки с учетом инициативных предложений физических и юридических лиц с обоснованиями представляются Главе муниципального образования структурными подразделениями администрации или Советом депутатов.

Заявка на программную разработку проблемы содержит: наименование предлагаемой к разработке муниципальной целевой программы; анализ состояния проблем, причин их возникновения, обоснование необходимости их решения программными методами, информацию о предпринятых ранее мерах для решения проблемы; возможные варианты решения проблемы, оценку преимуществ и рисков, возникающих при различных вариантах решения проблемы, предполагаемый перечень основных мероприятий, которые необходимо осуществить, возможные сроки их реализации; предложения по целям и задачам муниципальной целевой программы, целевым индикаторам и показателям, позволяющим оценивать ход ее реализации по годам; предварительную оценку потребности в финансовых ресурсах, возможные источники их обеспечения; предварительную оценку бюджетной и социальной эффективности, результативности предлагаемого варианта решения проблемы программным методом, его соответствие экологическим и иным требованиям; сведения о предлагаемых муниципальном заказчике (координаторе) и разработчике (разработчиках) муниципальной целевой программы; оценку возможного срока и стоимости (в случае обоснованной необходимости привлечения стороннего разработчика) разработки муниципальной целевой программы с указанием источников покрытия затрат.

В случае несогласия с представленным предложением (заявкой) инициатору направляется обоснованное заключение о нецелесообразности программной разработки решения проблемы.

В случае согласия с представленным предложением (заявкой) Глава муниципального образования принимает решение о разработке целевой программы, устанавливает предельные объемы финансирования и определяет муниципального заказчика. Для целевых программ, имеющих более одного муниципального заказчика, определяется муниципальный заказчик-координатор.

Проекты муниципальных целевых программ, предусматривающих привлечение инвестиций в форме капитальных вложений, подлежат *экспертизе*, осуществляемой уполномоченными на то органами государственной власти в соответствии с действующим законодательством. В ходе экспертизы устанавливаются соответствие указанных проектов интересам региона и муниципального образования, достаточность

системы программных мероприятий для эффективного решения приоритетных задач социально-экономической, научно-технической и экологической политики муниципального образования.

Кроме того, проекты муниципальных целевых программ при необходимости проходят *специализированную независимую экспертизу*, которая осуществляется независимыми экспертами, отобранными на конкурсной основе.

Муниципальные целевые программы утверждаются Советом депутатов с одновременным утверждением муниципальных заказчиков программ.

Муниципальная целевая программа содержит титульный лист, Паспорт программы, в котором приводятся краткие сведения о программе, включая ее основные параметры, основное содержание и приложения к программе.

Основное содержание муниципальной целевой программы, как правило, состоит из следующих *разделов*:

- ✓ характеристика проблемы, на решение которой направлена целевая программа;
- ✓ основные цели и задачи целевой программы с указанием сроков и этапов ее реализации, а также целевых индикаторов и показателей;
- ✓ перечень программных мероприятий;
- ✓ обоснование ресурсного обеспечения целевой программы, включая сведения о распределении объемов и источников финансирования по годам;
- ✓ механизм реализации целевой программы, включающий в себя механизм управления программой;
- ✓ оценка социальной, бюджетной и экологической эффективности целевой программы.

К содержанию разделов муниципальной целевой программы предъявляются *требования*:

- ✓ связанные с определением *целевых индикаторов* - количественных показателей, характеризующих реализацию мероприятия или группу мероприятий программы. Для каждого мероприятия или группы мероприятий программы устанавливается один целевой индикатор. *Группа мероприятий программы* - совокупность мероприятий программы, объединенных по общему признаку и принципу достижения значений одного целевого индикатора.
- ✓ программа должна содержать перечень мероприятий, которые предлагается реализовать для решения задач целевой программы и достижения поставленной цели, а также информацию о необходимых для реализации каждого мероприятия ресурсах (с указанием источников финансирования) и сроках.
- ✓ следует дать обоснование ресурсного обеспечения целевой программы, необходимого для ее реализации, а также сроков и источников финансирования с распределением их по годам. Раздел должен включать в себя обоснование возможности и описание механизмов привлечения средств федерального и регионального бюджетов, внебюджетных средств для реализации программных мероприятий.
- ✓ должно быть описание процедуры реализации целевой программы и формы и сроки контроля за ее выполнением.
- ✓ последний раздел должен содержать описание социальных, экономических и экологических последствий, которые могут возникнуть при реализации программы, общую оценку вклада целевой программы в социально-экономическое развитие муниципального образования, а также оценку эффективности расходования бюджетных средств. Ожидаемые результаты реализации программы должны отражать количественное и качественное улучшение ситуации в сфере реализации программы.

## **ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ПРОГРАММ РАЗВИТИЯ**

Десятки активных российских муниципальных образований сегодня интенсивно осваивают технологии программно-целевого метода в управлении, совершенствуют механизмы разработки и реализации муниципальных целевых программ, живут и развиваются согласно принятым комплексным программам социально-экономического развития, одобренных местными органами представительной власти. Однако при реализации этих программ большинство муниципалитетов в лучшем случае прибегают к простому контролю за выполнением принятых решений и проведением намеченных мероприятий. При этом ни ожидаемый, ни полученный эффект от выполнения программных действий чаще всего не оценивается. Более того, муниципальные целевые программы обычно не воспринимаются как инструмент местного развития, а эффективность их выполнения минимальна. В большинстве случаев их назначение видится в распределении бюджетных средств по отраслевому принципу, а не в выполнении задач муниципального развития.

Муниципальные программы призваны формировать процесс развития муниципального образования или отдельных сфер его жизнедеятельности. Кроме того, на развитие территории влияет множество внешних факторов, которые необходимо учитывать при анализе и прогнозировании ситуации, и, таким образом, сам объект исследования (оценки) тоже чрезвычайно сложен. И наконец, большинство муниципальных программ имеют долговременную направленность, что усугубляет сложность их реализации и анализа в меняющихся политических и экономических условиях.

Общую же цель проведения оценки муниципальных программ можно определить как содействие эффективному социально-экономическому развитию муниципальных образований через совершенствование процедур планирования и управления процессами социально-экономического развития. Внедрение устойчивой системы оценки позволяет муниципалитетам обеспечить преемственность своей социально-экономической политики, сделать оценку стандартной, неотъемлемой процедурой в рамках муниципального управления.

В процессе достижения общей цели оценки решается целый ряд задач. Их набор может быть различен. Вот некоторые из них:

- корректировка содержания программы – уточнение целей и задач, переориентирование программы на достижение реалистичных результатов и т.д.;
- активизация работы по выполнению программы – экспертиза эффективности организации выполнения программы, вовлечение в работу новых исполнителей, повышение эффективности сбора данных, экспертиза дополнительных потребностей и т.д.;
- анализ причин успехов и неудач выполнения программы;
- учет ошибок и недостатков программы при разработке других программ;
- привлечение внимания общественности к программе;
- обеспечение текущего и привлечение дополнительного финансирования;
- информирование лиц и организаций, принимающих решения;
- анализ разногласий, возникающих среди исполнителей по ходу реализации программы.

Возможны следующие формы организации процесса оценки реализации программ

- принятие решения о создании рабочей группы, которая будет осуществлять оценку, куда входят приглашённые эксперты, вошли специалисты различных подразделений администрации города, депутаты



городской думы, которые принимали участие в разработке разделов Программы.

- разработана и принята методика оценки муниципальных программ, что позволило перейти к разработке структуры оценки программы
- сбор материалов по Программе, статистических и других данных, необходимых для расчета индикаторов оценки и индикаторов социально-экономического развития города;
- интервью со специалистами администрации города, депутатами городской думы, разработчиками целевых программ;
- анкетирование членов рабочей группы по вопросам, касающимся проблем социально-экономического развития города, организации процесса создания программы, оценки результативности выполнения Программы;
- фокус-группа с участием депутатов городской думы;
- семинар с участием членов рабочей группы по оценке, ведущих специалистов городской администрации, депутатов городской думы, Промежуточные результаты оценки Программы представлены на заседании городской думы, посвященном ходу реализации Программы. По итогам было принято решение о корректировке Программы и создании соответствующей рабочей группы.
- В ходе реализации проекта по оценке состоялись контакты с представителями местных СМИ, касающиеся тематики проекта и проблем социально-экономического развития города в целом.

### **Вопросы оценки**

#### **1) Соответствует ли содержание программы задачам социально-экономического развития города?**

##### Параметры оценки:

- Логическая схема программы.
- Качество программирования.
- Ресурсное обеспечение и административная поддержка.

#### **2) Насколько эффективен механизм реализации программы?**

##### Параметры оценки:

- Управление программой. Мониторинг.
- Место программы в системе управления городом.
- Законодательное сопровождение реализации программы.
- Вовлеченность городского сообщества в процесс реализации программы.

#### **3) Насколько результативны программные действия?**

##### Параметры оценки:

- Выполнение плана работ.
- Экспертиза полученных результатов.

### **II. Методы и инструменты для сбора информации**

- 1) Мониторинг программы
- 2) Изучение документации и аналитических материалов
- 3) Анкетирование
- 4) Фокус-группы
- 5) Интервью

### **III. Анализ данных**

Анализ данных базируется на обработке и экспертной интерпретации полученных данных с помощью количественных и качественных методов. Алгоритм анализа по каждой из подпрограмм:

1. Описание фактической ситуации.
2. Сравнение фактических показателей/результатов с запланированными (целевыми).
3. Причины успехов и неудач.
4. Выводы.
5. Рекомендации.

#### ***Факторы успешной реализации практики***

1. Разработчики и исполнители программ были реально заинтересованы в проведении оценки. Они не только оказывали всяческое содействие оценщикам (в первую очередь, информационное и техническое), но и принимали активное участие в оценочных работах.
2. В развитии и распространении оценочных технологий и финансировании первых оценочных проектов традиционно большую роль играют донорские организации. Проект оценки программы развития города Кунгура осуществлялся при технической поддержке Фонда Евразия, для которого мониторинг и оценка программ – одно из приоритетных направлений финансирования проектов (более десятка проектов в течение 1999 – 2003 гг.).

#### ***Проблемы реализации практики и пути их решения***

##### **Проблемы общего характера**

Несмотря на явно выраженное желание органов местного самоуправления переходить к плановому управлению развития территорий, сохраняются существенные препятствия к их самостоятельной и продуктивной деятельности, некоторые из которых проявились и в примере Кунгура. Главные из них:

- незавершенность и концептуальная противоречивость государственной реформы местного самоуправления;
- ограниченность финансовой базы местного самоуправления;
- дефицит квалифицированных муниципальных служащих высшего и среднего звена;
- отсутствие развитых институтов гражданского общества в стране и как следствие – социальная пассивность местных сообществ.

Приложение 1. Титульный лист



**МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**  
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение  
высшего образования  
**«ИРКУТСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»**  
ФГБОУ ВО «ИГУ»  
Кафедра государственного и муниципального управления

**Самостоятельная работа по дисциплине**  
**«Методы принятия управленческих решений»**  
**Паспорт управленческого решения**

Выполнил: ФИО, студент ...курса....группа  
(или слушатель программы  
профессиональной переподготовки )

Проверил: доцент, к.ф.н Журавлёва И.А.

**Иркутск, 2017**