

**АКАДЕМИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ ПРИ
ПРЕЗИДЕНТЕ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ
им. Ж.АБДРАХМАНОВА**

ФОНД ХАННСА ЗАЙДЕЛЯ

Учебник

**ПРИНЯТИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И
МУНИЦИПАЛЬНЫХ РЕШЕНИЙ**

Бишкек 2025

УДК: 351

ББК: 67.400.6

Тор59

Рецензент: Мурзаев С.К., доцент, кандидат технических наук.

Утвержден решением Ученого совета Академии государственного управления при Президенте Кыргызской Республики им. Ж.Абдрахманова. Протокол № 6 от 27 декабря 2025 г.

Тор59 Торогельдиева Б.М., Акматалиев А.А., Асанкулов У.С.
Принятие государственных и муниципальных решений. АГУПКР и Фонд Ханнса Зайделя, Бишкек: 2025. -126с.

В учебнике раскрываются теоретические основы и модели процесса принятия государственных решений, государство рассматривается как институт общественной власти и как основной субъект при принятии государственных решений, раскрыты уровни принятия государственных решений.

Для студентов, изучающих курс «Принятие государственных и муниципальных решений», «Государственная политика и управление», а также других дисциплин управленческого цикла в высшей школе, а также аспирантам, преподавателям, всем интересующимся современной системой государственного управления.

ОГЛАВЛЕНИЕ

Введение.....	4
Глава 1: Теоретические основы и модели процесса принятия государственных решений	
§ 1. Понятие и сущность государственных решений.....	6
§ 2 Классификация и виды государственных решений.....	9
§ 3. Теория рациональных решений или нормативный подход к принятию решений...12	
§4. Психологическая или поведенческая теория принятия решений.....	16
Практические задания, кейсы.....	21
Глава 2. Государство как субъект принятия решения	
§ 1. Государство как институт общественной власти и как основной субъект при принятии государственных решений.....	24
§ 2. Основные акторы государства при принятии решений.....	29
§ 3. Контрагенты государства в процессе принятии решений.....	31
Практические задания, кейсы и вопросы для дискуссии и закрепления материала.....	33
Глава 3. Уровни принятия государственных решений	
§ 1. Факторы многоуровневого характера принятия государственных решений.....	38
§ 2. Политический уровень принятия решения.....	42
§ 3. Макроэкономический уровень принятия решения.....	45
§ 4. Административный уровень принятия решения.....	50
Практические задания, кейсы и вопросы для дискуссии и закрепления материала.....	53
Глава 4. Принятие управленческих решений на муниципальном уровне	
§1. Особенности и черты решений в системе муниципального управления. Виды муниципальных решений.....	55
§2. Подготовка и принятие муниципальных решений как вид служебной деятельности.....	59
§ 3. Принятие решений основными субъектами муниципального управления.....	64
Практические задания, кейсы и вопросы для дискуссии и закрепления материала.....	65
Глава 5. Методология принятия государственных решений	
§ 1. Инструменты и основные методы принятия государственных решений.....	69
§ 2. Современные методы принятия государственных решений в Кыргызстане.....	74
Практические задания, кейсы и вопросы для дискуссии и закрепления материала.....	80
Глава 6. Этапы принятия государственных решений	
§ 1. Подготовительный этап принятия решений	
а) Идентификация проблемы и формирование повестки дня.....	83
б) Процесс идентификации ЛПР.....	85
в) Формирование целей (целеполагание).....	86
г) Разработка альтернатив	88
ж) Оценка и анализ альтернатив.....	89
е) Выбор оптимального решения.....	90
§ 2 Этап реализации и имплементации целей и завершающий этап.....	91
Практические задания, кейсы и вопросы для дискуссии и закрепления материала.....	93
Глава 7. Мониторинг и оценка государственных и муниципальных решений	
§1. Подходы к оценке эффективности и результативности решений	96
§ 2. Контроль и мониторинг хода исполнения решений	101
§ 3. Итоговая оценка исполнения решений.....	107

Практические задания, кейсы и вопросы для дискуссии и закрепления материала....	111
Тестовые задания по курсу.....	114
Глоссарий.....	120
Список использованной литературы.....	122

Введение

Разработка и принятие эффективных управленческих решений на государственном и муниципальном уровнях в современных условиях приобретает критическую важность. Это связано с комплексом вызовов, которые требуют от власти не просто реакции, но стратегического, взвешенного и быстрого реагирования. Актуальность данной проблемы обусловлена следующими ключевыми факторами, как нестабильность и неопределенность в мировой политике. Современный мир характеризуется сложностью переплетением глобальных и локальных проблем, а также размытостью информации. В таких условиях традиционные, бюрократические методы управления неэффективны. Требуется гибкость, адаптивность и способность к стратегическому прогнозированию. Неверные или запоздалые решения могут привести к значительным социально-экономическим потерям.

С другой стороны, цифровизация всех сфер жизни требует от власти создания адекватной правовой базы (регулирование Big Data, криптовалют, ИИ), развития цифровой инфраструктуры и обеспечения кибербезопасности. Возможности "умного" управления: Технологии Big Data и анализ больших данных позволяют перейти от управления "по интуиции" к управлению на основе данных (data-driven governance), повышая точность и обоснованность решений. Неравенство в доступе к технологиям становится новым видом социального неравенства, которое государство должно преодолевать. Без компетентных управленческих решений в цифровой сфере страна рискует отстать в глобальной конкуренции, а ее граждане останутся незащищенными в цифровом пространстве.

Управленческие решения внутри государств должны быть направлены на справедливое перераспределение благ, поддержку уязвимых слоев населения и создание условий для роста среднего класса. Высокая рождаемость в Кыргызской Республике требуют адаптации систем здравоохранения, пенсионного обеспечения и рынка труда. Граждане ожидают от власти не просто "поддержания порядка", а обеспечения высокого качества жизни: доступное жилье, современная медицина, качественное образование, благоустроенная городская среда. Муниципальный уровень особенно важен в принятии управленческих решений, так как именно он напрямую влияет на повседневную жизнь людей. Неэффективные решения ведут к росту недоверия к власти и социальным протестам.

Принятие государственных решений - это сложный механизм сдержек и противовесов, предназначенный для того, чтобы учесть максимально возможное количество интересов, снизить риски принятия катастрофически непоправимых решений и обеспечить легитимность и общественную поддержку. Сложный процесс принятия государственных решений - это цена, которую общество платит за то, чтобы управление им было более устойчивым, предсказуемым и, в идеале, справедливым. Другой вопрос, что этот механизм может давать сбой, бюрократизироваться и становиться неэффективным, но сама по себе его сложность обусловлена объективными причинами.

Как показывает мировой опыт, механизмы принятия ключевых государственных решений демонстрируют многоликие формы сложных политико-административных конструкций. Принятие ключевых государственных решений, как правило всегда формирует особую и во многом уникальную логику государственных действий и взаимодействий.

Для Кыргызской Республики, как для молодого государства с динамичной социально-политической жизнью и экономической ситуацией, качество управленческих

решений на всех уровнях является вопросом национальной безопасности и устойчивого развития, а также конкурентоспособности страны и качество жизни каждого гражданина.

Актуальность этой проблемы для республики многократно возрастает в свете следующих ключевых факторов: зависимость от импорта, реэкспорта и денежных переводов мигрантов; водно-энергетические и пограничные вопросы; региональные вызовы и вопросы безопасности; геополитическое положение; угрозы транснационального характера и другие. Государственные решения должны быть направлены на стимулирование реального промышленного сектора, сельского хозяйства, туризма и экспорта. Упрощение регуляторных процедур, доступ к финансированию - ключевые решения для создания рабочих мест внутри страны. Создание стабильной и прозрачной правовой среды для иностранных инвесторов. Решения должны быть социально ориентированными, направленными на адресную поддержку наиболее уязвимых слоев населения и развитие человеческого капитала через образование и здравоохранение. Без грамотных государственных решений по диверсификации экономики страна рискует остаться в ловушке сырьевой и трудовой зависимости, а социальная напряженность будет расти.

История Кыргызской Республики показывает, что слабость государственных институтов ведет к нестабильности. Крайне актуальны решения, направленные на укрепление верховенства права, борьба с коррупцией, независимость судебной системы и построение эффективного государственного аппарата, внедрение меритократии, цифровизация госуправления для снижения уровня бюрократии и злоупотреблений.

Внедрение цифровых технологий ("Цифровой Тазалык", «Безопасный город», «Тундук»-госуслуги онлайн) направлены на повышение прозрачности, снижение коррупции и улучшения качества услуг. Для республики актуальность разработки и принятия обоснованных, прозрачных и своевременных управленческих решений сегодня невозможно переоценить. Страна находится на перепутье, где каждый неверный шаг на государственном или муниципальном уровне грозит усугублением кризисов, а каждый верный - открывает путь к устойчивому развитию. В этих условиях государственное решение становится не просто бюрократическим актом, а ключевым инструментом построения процветающего Кыргызстана.

В настоящем учебнике, авторы стремились раскрыть специфический характер принятия государственных решений, показать участие различных акторов в принятии решений и раскрыть основные механизмы и технологии их взаимодействия. Материалы лекций включают практические задания, кейсы, вопросы для дискуссий, глоссарий и т.д. Хочется надеяться, что представленный учебник позволит читателю приблизиться к пониманию сложного процесса принятия государственных решений.

Глава 1: Теоретические основы и модели процесса принятия государственных решений

§1. Понятие и сущность государственных решений

§ 2. Классификация и виды государственных решений

§ 3. Теория рациональных решений или нормативный подход к принятию решений

§4. Психологическая или поведенческая теория принятия решений

§1 Понятие и сущность государственных решений

Принятие решений связано с любым видом человеческой деятельности. В повседневной жизни человек постоянно принимает решения, отражающие его реакцию на изменение обстоятельств, но при этом всегда нацеленное на соединение желаемого и действительного. Зачастую неверный выбор может привести не только к незначительным личным потерям, но и к серьезным потерям в масштабе государства. Именно поэтому изучение теории принятия решений является важной частью подготовки специалиста любого профиля.

Процесс принятия управленческих решений - это сложный процесс, а сами проблемы по своему содержанию могут быть чрезвычайно разнообразны. Можно выделить основные общие этапы процесса принятия решения, выяснить, как осуществляется акт выбора из множества различных альтернатив- правильный курс действий для обеспечения правильного требуемого результата. Управленческие решения необходимо рассматривать не как интуитивного озарения, а как объекта исследования и структурированного процесса, подчиняющегося определенным законам и методологиям.

Управленческие решения - это творческий, волевой акт субъекта управления (руководителя, менеджера или коллегиального органа), основанный на анализе достоверной информации и направленный на разрешение конкретной проблемной ситуации в организации. Можно сказать это осознанный выбор из нескольких возможных вариантов (альтернатив) с целью достижения поставленных целей. В управленческой практике принятия решений наряду с простыми задачами существует широкий класс сложных проблем, в которых решения затрагивают интересы значительных социальных образований и общества в целом. Эти задачи связаны с политическим, экономическим, идеологическим, военным управлением. Ошибки в принятии решений при управлении сложными социально-экономическими системами приводят к большим социальным потерям.

Учитывая, что основным назначением государства как политической организации состоит в защите существующего общественного строя порядка посредством воздействия на деятельность и поведение людей волей, авторитетом власти, принуждением и другими методами. Смысл и цели любого государства состоят в том, чтобы благоприятствовать материальному и духовному развитию своего народа. Изучение государственного решения предполагает определение его понятия. В данном случае речь идет об особом типе управленческих решений, составляющих функцию государственной власти. Государственные решения выступают как центральный элемент системы государственного управления.

Сложный характер принятия государственных решений отражается в таком же многоуровневом и, как следствие, весьма противоречивом перечне его теоретических интерпретаций. Базовым основанием интерпретации этого процесса, так или иначе проявляющимся во всех теоретических схемах, является процесс целеполагания как

таковой, т.е. раскрывающий основные формы инициации, разработки и исполнения решений безотносительно к любым действующим акторам – индивиду, группе или институту¹.

Управленческие решения и действия по их реализации всегда играли центральную роль в государственном механизме. Государственные решения воедино связывают разнородные социальные интересы и политические позиции, стратегические цели сотен государственных служащих и миллионов рядовых граждан.

В научной литературе можно выделить узкий и широкий подходы в определении понятия государственные решения. Согласно широкому подходу решение вообще и государственное решение в частности совпадают соответственно с управлением вообще и государственным управлением в частности. Этот подход восходит к работам Г.Саймона, понимающего решение как связующий процесс, пронизывающий все функции управления².

По мнению А.А.Дегтерева, в последнее время в сфере государственного управления и публичной политики доминирует все же так называемый “узкий” взгляд на категорию государственного решения (Дж.Андерсен, М.Хилл, А.Карпов и др.), согласно которому собственно принятие (или утверждение) решений выступает либо одной из функций и компонентов публичной политики (public policy), либо лишь одной из фаз управленческого процесса наряду с фазами аналитической подготовки и практической реализации тех же решений³.

Если обобщить определения из различных источников, государственные решения это властный, волевой акт, который принимается уполномоченными субъектами государственной власти (органами, должностными лицами) в пределах их компетенции и направлен на решение общественно значимых задач.

С точки зрения теории управления и права, государственное решение - это формализованный выбор из нескольких возможных альтернатив (вариантов) действий, либо сознательный отказ от действий.

Государственное решение - это акт воли органов государственной власти, направленный на достижение определенных общественно значимых целей с использованием ресурсов государства. Оно выражает реакцию власти на общественные потребности, проблемы и вызовы, требует научного обоснования, политической воли и административных механизмов реализации.

Государственные решения принимаются не кем угодно, а только легитимными органами государственной власти (например, парламент, правительство, президент, министерство, суд) или их официальными представителями. Объектом выступают общественные процессы и отношения (в экономике, социальной сфере, политике, обороне), которые требуют государственного вмешательства или регулирования.

Принятие государственных решений - это не просто спонтанный акт, а результат управленческой деятельности, который, как правило, включает анализ ситуации, постановку цели, разработку вариантов, оценку последствий и сам выбор. Сущность государственного решения заключается в его властно-волевой природе и общественной направленности. Оно является основным инструментом, с помощью которого государство реализует свои функции.

¹ Соловьев А.И. Принятие и исполнение государственных решений: Учебное пособие для студентов вузов. - 3-е издание. исп. и доп. - М.: Издательство: “Аспект Пресс”, 2024, С.23

² Фахрутдинова А.З. Принятие и исполнение государственных решений. Учебное пособие. Новосибирск, 2014. С.11

³ Дегтярев А.А. Принятие политических решений: учебное пособие. М.: КДУ, 2004. С.15

Можно выделить следующие основные признаки, раскрывающие сущность государственных решений:

- **Властный (директивный) характер:** Решение исходит от субъекта, наделенного государственной властью. Оно выражает волю государства.
- **Обязательность (Императивность):** в отличие от решений в бизнесе или личной жизни, государственные решения (в рамках своей юрисдикции) обязательны для исполнения всеми, кому они адресованы (гражданами, организациями, другими органами власти).
- **Обеспеченность силой принуждения:** Государство обладает монополией на легальное принуждение. Это означает, что неисполнение решения может повлечь за собой юридическую ответственность (административную, уголовную, дисциплинарную).
- **Публичный интерес:** Государственные решения принимаются не в частных, а в общественно значимых целях. Они направлены на достижение общего блага, обеспечение безопасности, социального порядка или развития.
- **Формализация:** Государственные решения, как правило, облекаются в определенную правовую форму. Это могут быть законы, указы, постановления, приказы, распоряжения. Такая формализация придает им юридическую силу и определяет порядок их исполнения.

Необходимо выделить следующие основные подходы к анализу государственных решений:

- 1.Рациональный - предполагает логическое, поэтапное и аналитическое обоснование. Применяется в основном при стратегическом планировании.
- 2.Инструментальный - решение применяется постепенно, малыми шагами (наращивание), без радикальных изменений.
- 3.Политико-бюрократический - учитывает интересы политических элит, административных ведомств и политических акторов.
- 4.Ситуационный - решение зависит от конкретной политико-экономической ситуации, ограничений, рисков и времени.
- 5.Когнитивный - изучает, как субъективные восприятия и ценности влияют на выбор конкретного решения.

В этой связи, принятие государственного решения, особенно общенационального характера, должно в обязательной степени соответствовать следующим критериям:

- не быть «популистским». Популизм в принятии государственных решений чреват быстрым крахом эффективности принятого решения и отрицательным влиянием на авторитет власти;
- принимаемое решение не должно приводить даже к временному «безвластию», неурегулированности соответствующего сектора государственного управления;
- принимаемое решение должно быть системно и плодотворно обеспечено в информационном плане (это особенно важно в современном информационно-открытом обществе, где зачастую доминируют медийные фейки и хайпы);
- принимаемое решение требует особой мотивации, квалификации и усердия со стороны соответствующих государственных и муниципальных служащих. Именно на них, на их ценности, мотивации и поведение ориентируется при принятии и реализации соответствующих государственных решений.

Таким образом, государственное решение - это не просто мнение чиновника, а официальный, обязательный для всех акт (например, закон о бюджете, указ о введении чрезвычайного положения или постановление о строительстве новой школы), принятый властью для решения конкретной общественной проблемы и подкрепленный авторитетом и силой государства.

§ 2. Классификация и виды государственных решений

Государственное решение - это волевое, властное действие субъектов государственного управления, направленное на разрешение какой-либо общественной проблемы, достижение поставленных целей и закреплённое в соответствующей правовой или иной форме. Оно является центральным элементом механизма государственного управления.

Понимание классификации и видов государственных решений ключ к анализу механизма государственного управления. Разнообразие решений отражает сложность и многомерность задач, стоящих перед государством в процессе регулирования общественной жизни. Классификация государственных решений помогает систематизировать управленческую деятельность, выработать оптимальные процедуры принятия и реализации решений, а также осуществлять эффективный контроль.

Государственные решения обладают рядом уникальных черт, отличающих их от управленческих решений в частном секторе:

1. **Властный характер:** принимаются субъектами, наделёнными государственно-властными полномочиями, и обязательны для исполнения.
2. **Публичность:** направлены на реализацию публичных интересов, то есть интересов всего общества и государства.
3. **Особая форма:** всегда имеют строго определённую правовую форму (закон, указ, постановление и т.д.).
4. **Комплексность:** часто охватывают множество сфер общественной жизни и требуют значительных ресурсов для реализации

Многогранные проявления общественной жизнедеятельности и возникающие в ней ситуаций объясняют большое разнообразие соответствующих решений, принятие которых требуется со стороны государства. Классификация государственных решений позволяет систематизировать их по различным основаниям. Например, по субъектам управления, времени и сфере действия, содержанию и форме и т.д. Существует несколько ключевых оснований для классификации государственных решений.

По субъектам управления: а) общенародные (выборы, референдумы), б) региональные, местные; в) законодательной власти, исполнительной власти, судебной власти; г) единоличные, коллегиальные.

По уровню и масштабу воздействия

Этот критерий показывает, на какую территорию и какую группу людей распространяется решение, которые можно разделить на следующие виды:

1. **Республиканские решения:** затрагивают всю территорию и всех жителей страны. Например, Указ Президента о системе государственной службы, Постановление Правительства об утверждении государственной программы.
2. **Региональные решения:** действуют в пределах одного субъекта страны (области, края). Например, Концепция региональной политики Кыргызской Республики на период 2018-2022 годов,

3. Муниципальные (местные) решения: принимаются органами местного самоуправления и действуют на территории муниципального образования (города, района, села). Например, Решение городской мэрии о правилах благоустройства, распоряжение мэра о выделении земельного участка под строительство школы.
4. Межведомственные решения: принимаются соглашения о взаимодействии между ведомствами, которые регулируют их совместную деятельность. Например, межведомственные решения о Система межведомственного электронного взаимодействия (СМЭВ), которая позволяет государственным органам обмениваться информацией в электронном виде, например, для оформления документов и оказания услуг без необходимости для граждан собирать и предоставлять бумажные справки.
5. Внутриведомственные решения: принимаются внутри структуры одного ведомства для оптимизации ресурсов и не требует участия внешних сторон. Например, безвозмездная передача основных средств между двумя учреждениями одного ведомства по распоряжению главного распорядителя бюджетных средств.

По целям и времени действия - стратегические (долгосрочные); тактические (среднесрочные); оперативные(краткосрочные).

По порядку принятия - способу оформления и придания юридической силы: первичные, т.е. непосредственно приобретающие юридическую силу(законы, указы, постановления и т.п) и вторичные, которые вводятся в действие и утверждаемые другими решениями (например, инструкция, утверждаемая приказом министра; положение, постановлением главы администрации и т.п)

По нормативной природе- общие (нормативные)- содержат нормы права (правила поведения), рассчитаны на многократное применение (например, закон о налогах) и частные (ненормативные, индивидуальные) решения, которые принимаются в отношении конкретного лица или конкретной ситуации, исчерпывается однократным применением (например, приказ о назначении на должность, судебный приговор и т.д.).

По содержанию -политические, административные, экономические, организационные, технологические и другие.

Помимо классификации по основаниям, принято выделять конкретные виды государственных решений, исходя из их функций и формы.

По видам государственного управления - гражданские, военные.

По формам правовых актов - законы(конституционные, кодексы); указы (президентские); постановления (парламента, правительства, суда, прокуратуры); распоряжения(президента, правительства, руководителей законодательных и исполнительных органов власти); приказы (руководителей госорганов и их структурных подразделений, военные); приговоры(суда); санкции (следственных, прокурорских органов); декреты; указания, предписания, инструкции и т.д.; программы, декларации, положения, уставы; межгосударственные договора и соглашения.

По форме принятия – коллегиальные - принимаются коллективным органом (например, постановление правительства, решение коллегии организации) и единоличные - принимаются одним должностным лицом в пределах его компетенции (например, приказ министра).

По характеру воздействия - исполнительные принимаются во исполнение решений вышестоящих органов или законов и инициативные принимаются по собственной

инициативе органа или должностного лица для решения новых проблем или определения нового курса.

По методам разработки - типичные(аналогические) и не типичные (оригинальные).

По форме изложения - письменные и устные.

По значимости для исполнения - обязательные и рекомендательные

По механизму воздействия - прямого (непосредственного)действия, рамочные (отсылочного характера).

По характеру воздействия – стимулирующие, протекционистские, мотивационные, ограничительные, запретительные и другие.

По степени публичности (открытости) - общего пользования, служебного пользования, секретные, совершенно секретные.

Данная классификация выражает системную характеристику всего комплекса государственных решений. Она охватывает наиболее общие и характерные их признаки. Классификация государственных решений - это не просто теоретическое упражнение. Это практический инструмент для повышения качества решений. Понимание вида решения помогает выбрать адекватную технологию его подготовки и принятия. Например, четкое разграничение компетенции и форм документов предотвращает дублирование и хаос; усиления контроля и ответственности в принятии решений позволяет гражданам и общественным институтам понимать, кто, за что и в какой форме отвечает.

☺ Вопросы для дискуссии и закрепления материала:

1. Дайте определение государственного решения. Чем оно отличается от управленческого решения в коммерческой компании?
2. Назовите не менее пяти оснований для классификации государственных решений.
3. Проведите сравнительный анализ нормативного и индивидуального решения по следующим критериям: круг адресатов, частота применения, примеры.
4. В чем принципиальное отличие законодательного решения от исполнительного?
5. К какому виду (видам) по разным классификациям можно отнести Указ Президента об объявлении в стране нерабочих дней в связи с пандемией? Аргументируйте свой ответ.
6. Почему для государственного служащего важно уметь правильно определять вид принимаемого решения? К каким негативным последствиям может привести ошибка в выборе формы документа (например, издание приказа вместо закона)?
7. Приведите собственный пример государственного решения и классифицируйте его по 3-4 различным основаниям.
8. К какому уровню следует отнести Указ Президента об утверждении Доктрины Кыргызской Республики «Национальный дух - мировые высоты» ?
9. К какому уровню следует отнести решение сельского схода о строительстве новой дороги?
10. Является ли приказ ректора университета о зачислении вас на 1 курс нормативным или индивидуальным решением? Обоснуйте ответ.

§ 3. Теория рациональных решений или нормативный подход к принятию решений

Принятие государственных решений - это сложный, многогранный процесс, находящийся на стыке политики, экономики, управления и социологии. Существует несколько основных теоретических подходов, которые описывают и объясняют, как формируются и принимаются ключевые решения на государственном уровне.

В науке принятие решение в основном отражается в двух теоретико-методологических подходах, которые проходят сквозь всю - начатую еще исследованиями 40-х годов XX века - историю разработки политико-управленческих концепций. Это **нормативный (прескриптивный) и поведенческий (дескриптивный) подходы**, которые выражают две различные системы мышления, интерпретирующие возможности человека как родового существа в деле производства решений⁴. Их содержание отражают особенности позиционирования человека в мире, его способности к анализу имеющейся у него информации, возможности влияния на внешние обстоятельства, особенности его взаимодействия с обществом и государством.

Теория рациональных решений (также известная как нормативный или классический подход) - это фундаментальная концепция в экономике, политологии и теории управления. Главный тезис этого подхода: "Как следует принимать решения, чтобы они были наилучшими?" или "Как принять решение рационально, какая альтернатива оптимально?" Эти подходы устанавливают идеальные стандарты, принципы и процедуры, которым необходимо следовать для достижения "хорошего", "справедливого" и "эффективного" решения.

Теория принятия рациональных решений является частью науки о рациональном поведении отдельных людей и человеческих групп. Считается, что человек обладает высокими адаптивными возможностями к внешней среде и потому способен объективно отражать складывающуюся ситуацию, а значит он способен рационально выделять и диагностировать имеющиеся проблемы, точно рассчитывать альтернативы их реализации, предвидеть и объективно оценивать последствия реализуемых решений. Для анализа всех зависимых и независимых переменных человек использует различные возможности науки и вспомогательных технических систем. Например, опираясь на постулаты рациональности, специалисты в области статистики и экономики формулируют рациональные методы решения задач принятия решений, т.е алгоритмы, позволяющие за конечное число шагов найти среди альтернатив лучший, оптимальный вариант.

Это прескриптивная (предписывающая) модель, которая описывает идеальный, эталонный процесс выбора. Она не пытается описать, как люди принимают решения на самом деле (с их эмоциями, ошибками и нехваткой времени), а предлагает алгоритм для достижения оптимального результата. В основе модели лежит концепция "экономического человека" (*Homo economicus*) - гипотетического, совершенно рационального индивида.

Нормативная модель принятия решений основывается на экономических предположениях:

ЛПР стремиться к достижению изветных и согласованных целей. Проблемы определены и точно сформулированы;

Нормативный подход предполагает, что полностью сформирована ситуация и заданы все связи, так что могут быть выведены правила решения, обеспечивающие

⁴ Соловьев А.И. Принятие и исполнение государственных решений: Учебное пособие для студентов вузов. - 3-е издание. исп. и доп. - М.: Издательство: "Аспект Пресс", 2024, С.23

оптимальное достижение цели. Чтобы модель работала, она требует соблюдения ряда следующих строгих условий, которые редко встречаются в чистом виде в реальной жизни:

1. **Полная информированность:** Лицо, принимающее решение (ЛПР), обладает всей необходимой информацией о проблеме, всех возможных альтернативах и всех последствиях каждой альтернативы.

2. **Ясность проблемы:** Проблема четко определена, ее границы и суть не вызывают сомнений.

3. **Известные цели и предпочтения:** ЛПР имеет единую, четкую и непротиворечивую систему целей (например, "максимизировать прибыль" или "минимизировать издержки"). Эти предпочтения стабильны во времени.

4. **Транзитивность предпочтений:** Если ЛПР предпочитает вариант А варианту Б, и вариант Б варианту В, то он обязательно предпочтет А варианту В.

5. **Неограниченные ресурсы (время и когнитивные):** У ЛПР есть бесконечное количество времени и умственных способностей для сбора и анализа всей информации.

6. **Главный мотив - максимизация:** Конечная цель - всегда выбрать оптимальное решение, то есть то, которое принесет максимальную пользу (полезность, прибыль, эффективность).

Нормативный подход предполагает пошаговый алгоритм рационального решения. Процесс принятия решения в рамках этого подхода представляет собой строгую последовательность шагов:

Шаг 1. Идентификация и определение проблемы. Проблема должна быть сформулирована четко и объективно. Например, необходимость решения проблемы транспортных заторов в городе.

- Неправильно: "У нас в городе как-то не очень с транспортом".
- Правильно: "Среднее время в пути из района X в район Y в часы пик составляет 90 минут, что на 40% выше нормы и вызывает X убытков для экономики города".

Шаг 2. Определение целей и критериев.

ЛПР должен точно определить, чего он хочет достичь, и по каким показателям будет оцениваться успех решения данной проблемы.

Цель: "Сократить среднее время в пути на 25%".

Критерии: 1. Стоимость проекта (не выше \$N млн), 2. Срок реализации (не дольше 3 лет), 3. Экологическое воздействие (минимальное).

Шаг 3. Генерация (поиск) всех альтернатив. На этом этапе необходимо составить исчерпывающий список всех возможных путей решения проблемы.

Альтернатива А: Построить новую дорогу.

Альтернатива Б: Ввести выделенные полосы для автобусов.

Альтернатива В: Запустить новую ветку метро.

Альтернатива Г: Ввести платный въезд в центр.

Шаг 4. Анализ и оценка последствий. Это самый сложный этап. ЛПР должен просчитать все "за" и "против" (издержки и выгоды) для каждой альтернативы по каждому критерию. Здесь используются формализованные методы:

1. Анализ "Затраты-Выгоды" (Cost-Benefit Analysis, CBA): Все издержки и выгоды (включая социальные, экологические) приводятся к денежному эквиваленту и сравниваются.

2. Дерево решений (Decision Tree): Визуализация альтернатив и их вероятных исходов.

3. Теория игр: Анализ решений, когда результат зависит от действий других "игроков".

Шаг 5. Выбор оптимальной альтернативы. ЛПР выбирает тот вариант, который обеспечивает максимальную чистую выгоду (выгоды минус затраты) или наилучшим образом соответствует всем заданным критериям. Например, Альтернатива Б (выделенные полосы) имеет лучшее соотношение затрат/выгод (высокая эффективность при средних затратах) и укладывается в сроки, в то время как Альтернатива В (метро) слишком дорогая.

Шаг 6. Реализация и контроль.

Строго говоря, классическая модель часто останавливается на Шаге 5 - самом выборе. В управленческом цикле за выбором следует внедрение решения и мониторинг того, привело ли оно к желаемым результатам.

Теория принятия рациональных решений имеет как сильные, так и слабые стороны подхода. Рассмотрим сильные стороны нормативного подхода принятия решений:

1.Логическая строгость: Это эталон, "золотой стандарт" аналитической работы.

2.Объективность: Модель стремится исключить эмоции, предвзятость и политические интриги из процесса принятия решений.

3. Прозрачность: Если все шаги выполнены, решение легко объяснить и обосновать.

4. Основа для инструментов: На этой модели базируются многие важнейшие методы анализа (СВА, линейное программирование, эконометрика).

Исходные сильные стороны нормативного подхода одновременно определяет ограничения их использования. Критика рациональной модели настолько фундаментальна, что на ней выросли все остальные теории принятия решений. Например, Концепция "Ограниченной рациональности" американского ученого Герберта Саймона⁵. Он подчеркивает, что рациональность не является абсолютной, а имеет когнитивные ограничения. Человек не всегда способен выбрать оптимальный вариант из-за ограничений в информации, времени и вычислительных способностях. Вместо этого он стремится к "удовлетворительному" результату, а не к абсолютному максимуму. В рамках этой концепции модели принятия решений должны учитывать когнитивные ограничения, а не только стремление к достижению наилучшего возможного результата. Концепция Г. Саймона оказала большое влияние на экономику, психологию и другие науки, предлагая более реалистичный взгляд на поведение человека по сравнению с традиционными моделями, основанными на абсолютной рациональности. Рациональный подход исключает влияние субъективных и индивидуальных факторов поведения, т.е. предполагается неограниченно рациональное поведение ЛПР, обладающего всей полнотой информации, стремящегося к максимизации целевой функции, к максимизации пользы.

Рассмотрим слабые стороны нормативного подхода принятия решений:

1.Нереалистичность допущений: В реальном мире никогда не бывает полной информации, цели часто противоречивы (например, "дешево" и "качественно" одновременно), а время и ресурсы всегда ограничены.

2.Игнорирование когнитивных ограничений: Человеческий мозг не суперкомпьютер и он не может просчитать 100 альтернатив с 10 критериями.

3."Аналитический паралич": Попытка найти всю информацию и оптимальное решение может затянуть процесс так, что решение станет неактуальным.

⁵ Герберт Саймон: Рациональность как процесс и продукт мышления. Гуманитарный портал // Электронный ресурс: <https://gtmarket.ru/library/articles/464>

4. Игнорирование политики и ценностей: Модель не учитывает, что в госуправлении решение - это часто результат торга (бюрократическая модель) или компромисс ценностей, которые нельзя измерить деньгами (например, "справедливость" или "национальная гордость").

Ценность нормативной модели состоит в том, что она побуждает менеджеров к рациональным решениям. Распространенность нормативных моделей во многом связана с появлением различных количественных методов принятия решений с помощью компьютерной техники. Количественные методы включают построение дерева решений, платежные матрицы, анализ точек безубыточности, линейное программирование, прогнозирование и модели операционной деятельности. Развитию нормативной модели способствуют корпоративные информационные системы. Нормативная модель наиболее адекватна запрограммированным решениям, ситуациям уверенности или риска, когда имеется доступ ко всей необходимой информации, что позволяет рассчитывать вероятности исходов ⁶.

Практические задания к теме:

Задание 1. Анализ "Затраты-Выгоды" (CBA)

Задача: Мэрия города решает, стоит ли строить новый мост через реку.

1. Проблема: Существующий мост перегружен.
2. Альтернативы: (А) Ничего не делать, (Б) Построить новый мост.
3. Анализ: Рассчитайте выгоды и затраты для Альтернативы Б.

Затраты (Costs):

1. Строительство: \$100 млн (единоразово).
2. Обслуживание: \$2 млн (ежегодно).
3. Экологический ущерб (вырубка парка): \$10 млн (оценка).

Итого Затраты (приведенные к 10 годам): $\$ \approx 100 + (2 \times 10) + 10 = 130\$$ млн

Какие выгоды (Benefits) ожидаемы:

1. Экономия времени водителей (меньше пробок): \$8 млн (ежегодно).
2. Снижение аварийности: \$1 млн (ежегодно).
3. Повышение стоимости недвижимости в районе: \$30 млн (единоразово).
4. Новые бизнесы у моста: \$2 млн (ежегодно).

Итого Выгоды (приведенные к 10 годам): $\$ \approx (8 \times 10) + (1 \times 10) + 30 + (2 \times 10) = 140\$$ млн

Выбор решения:

Чистая выгода (Net Benefit) = Выгоды (\$140 млн) - Затраты (\$130 млн) = +\$10 млн.

Рациональное решение: Строить мост.

Задание 2. Критика модели

Задача: Возьмите любое известное провальное решение (например, запуск "New Coke" в 1985 году, решение NASA о запуске "Челленджера" в 1986).

- Проанализируйте это решение по 6 шагам рациональной модели.
- Найдите, на каком этапе (или в каком допущении) произошел сбой.

Подсказка для "New Coke": Сбой в Шаге 1 (Определение проблемы). Coca-Cola решила, что проблема во вкусе (проигрыш в слепых тестах Pepsi), тогда как реальная

⁶ Ларичев О.И. Теория и методы принятия решений. М.:Логос. 2006. С. 48

"проблема" (сила бренда) была в эмоциональной привязанности и традиции, которую они проигнорировали.

Подсказка для "Челленджера": Сбой в Допущении 1 (Полная информация). Инженеры предупреждали о риске, но эта информация была искажена и не дошла до высшего ЛПР в полном объеме (вмешалась бюрократия и давление сроков).

§ 4. Психологическая или поведенческая теория принятия решений

Психологическая теория решений появилась в ходе развития нормативной теории и была направлена на компенсацию ее недостатков и ограничения. Если авторы нормативной теории стремились найти алгоритмы и технологии оптимального решения, психологи пытались ответить на вопросы дескриптивного (описательного) характера, т.е. как в действительности люди осуществляют свой выбор, как они решают проблемы, как они принимают решения и их поведение всегда ли рациональны? В рамках данной теории исследовалось реальное человеческое поведение в реальной ситуации решения и выбора.

Поведенческая теория основывается на эмпирических наблюдениях и описывает реальный процесс принятия решений в трудных ситуациях (незапрограммированные решения и ситуации неуверенности и неопределенности), когда ЛПР, даже если они захотят, не могут принять экономически рациональное решение.

Данная модель принятия решения основывается на работах Г.Саймона, как было рассмотрено в предыдущем параграфе, где он резко подверг критике классическую модель "экономического человека". Исследуя технику принятия управленческих решений Г.Саймон ввел понятия запрограммированных и незапрограммированных решений и пришел к выводу, что для повышения своей эффективности организации должны стремиться запрограммировать как можно больше решений.

Организация – это сложная система и ЛПР не имеют ни времени, ни возможностей для обработки всей необходимой для осознанного выбора информации. Поэтому принимаемые решения являются не столь рациональными, сколько приемлемыми. Приемлемость означает, что лицо, принимающее решение, выбирает первый, удовлетворяющий минимальному критерию допустимости вариант. Вместо того чтобы анализировать все варианты, выбирая из них, обещающий наивысший экономический результат, менеджеры останавливаются на первом же, способном устранить проблему варианте, даже если они допускают возможность существования других, более выгодных решений. Поиск исчерпывающей информации и "точки оптимума" занимает слишком много драгоценного времени менеджера⁷.

Поведенческая модель носит описательный характер, отражает реальный процесс принятия управленческих решений в сложных ситуациях, а не диктует, как следует принимать их в соответствии с теоретическим идеалом, в ней учитываются человеческие и иные факторы ограничения, влияющие на рациональность выбора.

Поведенческая модель принятия решений во многом опирается на интуицию ЛПР. Интуиция не является произвольной или иррациональной, она базируется на многолетнем опыте и практике. При интуитивном принятии решений используется личный опыт и проницательность ЛПР, чем логика мышления и четкие умозаключения, как в рациональной теории. Обращаясь к интуиции, основанной на многолетнем опыте решения проблем, ЛПР гораздо быстрее осознает, что в организации возникла проблема и при этом

⁷ Ларичев О.И. Теория и методы принятия решений. М.:Логос. 2006. С. 49

появляется интуитивное предчувствие, подсказывающие им выбор варианта решения проблемы, что значительно ускоряет процесс принятия решений.

Если обобщить определения авторов, то с точки зрения психологической или поведенческой модели принятия решения основное внимание обращается на то, что реальные люди принимают решения не как идеальные логические машины, а под влиянием следующих факторов:

- Ограниченной рациональности (человек не может обработать всю информацию).
- Эмоций и чувств.
- Систематических когнитивных искажений (эвристик).
- Социальных норм и контекста.

Поведенческая модель изучает, как люди на самом деле принимают решения, а не как должны это делать с точки зрения идеальной логики, т.е. с рациональной точки зрения.

Исходя из поведенческой теории созданы ряд научных подходов или моделей принятия управленческих решений.

1. Модель ограниченной рациональности (Bounded Rationality)

Автор: Герберт Саймон (Herbert A. Simon)⁸ Нобелевская премия по экономике 1978 года.

Суть модели:

Саймон показал, что в реальном мире люди не могут быть полностью рациональными из-за трех ограничений:

1. Ограниченность знаний: Человек никогда не обладает всей полнотой информации.

2. Когнитивные ограничения: Мозг человека имеет ограниченные возможности по обработке и анализу информации.

3. Ограничение по времени: Решения часто нужно принимать в сжатые сроки.

Вместо того чтобы искать оптимальный вариант (как в рациональной модели), люди ищут удовлетворительный (sufficing). Они выбирают первый вариант, который соответствует их минимальным критериям удовлетворенности ("достаточно хорошо"). Этот процесс Г. Саймон назвал «сатисфайсинг» (satisficing), т.е. удовлетворяющий вариант решения.

Пример: Вы ищете новую квартиру. Вместо того чтобы просмотреть все тысячи вариантов в городе (что невозможно), вы устанавливаете критерии (цена, район, метраж) и выбираете первый или один из первых подходящих под эти критерии вариантов.

2. Модель Карнеги (Политическая модель принятия решений).

Авторы: Ричард Сайерт (Richard Cyert), Джеймс Марч (James March) и Герберт Саймон (Herbert Simon). Эта модель была разработана в Университете Карнеги-Меллон (отсюда и название).

В работах этих авторов доказывалось⁹, что в организациях ЛПР могут сделать свой выбор стратегии в коалициях-неформальных альянсах между несколькими ЛПР,

⁸ Герберт Саймон: Рациональность как процесс и продукт мышления. Гуманитарный портал // Электронный ресурс: <https://gtmarket.ru/library/articles/464>; Е. Бровников Даниэль Канеман и теория перспектив // Электронный ресурс: <https://www.trv-science.ru/2024/04/daniel-kahneman-i-teoriya-perspektiv/>

⁹ Крейнер Стюарт. Библиотека избранных трудов о бизнесе. Книги, сотворившие менеджмент / Пер. с англ. А. Трактинского. М.: ЗАО «Олимп-Бизнес», 2005. С.88-92, 293-296

одинаково представляющими себе цели организации и приоритеты проблем. Данная модель используется, как правило, для принятия непрограммированных решений в условиях неуверенности, ограниченности информации и отсутствия единого мнения о том, какую цель преследовать или какую линию поведения выбрать.

Модель Карнеги рассматривает организацию не как единый монолит, а как альянс различных групп (коалиций). У этих групп разные интересы, например:

- Отдел маркетинга хочет увеличить бюджет на рекламу, чтобы захватить долю рынка.
- Финансовый отдел хочет сократить расходы, чтобы повысить рентабельность.
- Производственный отдел хочет стабильный план без срочных заказов.
- Акционеры хотят высоких дивидендов.

Эти цели часто противоречат друг другу. Поскольку цели разные, принятие любого важного решения (например, утверждение бюджета) - это политический процесс, где происходят конфликты, торг и формирование коалиций. Группы вступают в торг (bargaining) и переговоры для принятия решения. Они формируют временные коалиции, чтобы "протащить" свое решение. Например, отдел маркетинга может договориться с производственным отделом на следующих условиях: "Мы не будем просить срочных заказов, если вы поддержите наш бюджет на рекламу". Решение принимается, когда доминирующая коалиция (группа с наибольшим влиянием в данный момент) приходит к согласию.

Необходимо обратить внимание, что из-за ограниченной рациональности и конфликта целей коалиция не ищет оптимальное решение. Она ищет удовлетворительное решение (термин *satisficing* = *satisfy* + *suffice*).

Это решение, которое встречается в ходе поиска и которое решает насущную проблему и удовлетворяет минимальные требования ключевых участников коалиции.

Например: Компания ищет новый офис. Рациональная модель: изучить все здания в городе, сравнить их по 50 параметрам и найти идеальное. Модель Карнеги: посмотреть 3-4 варианта, и как только найдется тот, что "вроде норм по цене" и "недалеко от метро" (устраивает финдиректора и отдел кадров), поиск прекращается.

3. Теория перспектив (Prospect Theory)¹⁰

Авторы: Даниель Канеман (Daniel Kahneman) заслуженный профессор Принстонского университета и Амос Тверски (Amos Tversky) - Нобелевская премия по экономике 2002 года была присуждена Д. Канеману, так как Тверски умер до награждения). Д. Канеман один из основателей поведенческой экономики.

Это теория один из самых влиятельных поведенческих моделей, которая точно описывает, как люди принимают решения в условиях риска.

Ключевые элементы теории:

1. Оценка относительно точки отсчета (Reference Dependence):

Люди оценивают исходы не по абсолютной величине (например, итоговое богатство), а относительно некоторой точки отсчета (чаще всего — статус-кво). Выигрыши и потери воспринимаются по-разному.

2. Неприятие потерь (Loss Aversion):

¹⁰ Более подробно см.: Kahneman D., Tversky A. Prospect Theory: An Analysis of Decision under Risk // *Econometrica*. 1979. Vol. XLVII. P. 263-291.

Психологическая боль от потери \$100 значительно сильнее, чем удовольствие от выигрыша \$100. Коэффициент обычно оценивается примерно как 2:1 (потеря ощущается вдвое сильнее равнозначного выигрыша).

3. Убывающая чувствительность (Diminishing Sensitivity):

Разница между \$10 и \$20 кажется больше, чем разница между \$1000 и \$1010. Это верно как для выигрышей, так и для потерь. Это создает S-образную кривую ценности.

4. Искажение вероятностей (Probability Weighting):

Люди систематически переоценивают малые вероятности (например, шанс выиграть в лотерею) и недооценивают высокие вероятности (например, дожить до 80 лет).

Пример: Человек скорее выберет гарантированный выигрыш \$900, чем 90% шанс выиграть \$1000 (хотя математическое ожидание второго варианта выше). И наоборот, он скорее пойдет на риск, чтобы избежать гарантированной потери.

4. Теория "Двух систем" мышления

Автор: Даниел Канеман основные положения изложены в его книге "Думай медленно... решай быстро" (Thinking, Fast and Slow)¹¹.

Эта модель описывает не процесс принятия решений как таковой, а когнитивный аппарат, который за ним стоит. Действия и поступки определены мыслями людей. Но всегда ли люди контролируют свое мышление? Нобелевский лауреат Даниэль Канеман объясняет, почему человек подчас совершает нерациональные поступки и как они принимают неверные решения. Он пишет, что у человека имеется две системы мышления: «медленное» и «быстрое». «Медленное» мышление включается, когда человек решает задачу или выбирает товар в магазине. Обычно всем кажется, что люди уверенно контролируют эти процессы, но при этом нельзя забывать, что позади человеческого сознания в фоновом режиме постоянно работает «быстрое» мышление - автоматическое, мгновенное и неосознаваемое.

Система 1. Мышление автоматическое: Быстрая, интуитивная, эмоциональная, не требует усилий. Работает на эвристиках и ассоциациях. Например, "Увидел змею - отпрыгнул".

Система 2. Мышление аналитическое: Медленное, логическое, требующее усилий, последовательное. Включается для сложных расчетов и самоконтроля. Например, "Решаю математическую задачу".

Д.Канеман обращает внимание на то, что большинство повседневных решений человеком принимается основываясь на систему 1. Но, проблема в том, что она склонна к ошибкам, т.е. когнитивным искажениям, а система 2 часто ленится ее перепроверять.

Таким образом, Д.Канеман считает, что две системы мышления управляют решениями человека: быстрая интуитивная (ошибчивая) и медленная аналитическая (ленивая).

5. Модель "мусорной корзины" (Garbage Can Model).

Авторы: Майкл Коэн (Michael Cohen), Джеймс Марч (James March), Йохан Олсен (Johan Olsen).

¹¹ Daniel Kahneman Thinking, Fast and Slow. Hardcover. 2011. 499 p.; Канеман, Даниэль Думай медленно... решай быстро. Москва: АСТ, 2014. - 653 с.

Эта модель описывает принятие решений в условиях крайней неопределенности, характерных для сложных организаций ("организованной анархии"). Модель "мусорной корзины" (garbage can model) - одно из недавних и наиболее интересных описаний процесса принятия организационных решений. Ее нельзя непосредственно сопоставить с более ранними моделями, поскольку модель мусорной корзины связана с системой или потоком множества решений в организациях. Модель мусорной корзины помогает судить об организации в целом и о решениях, постоянно принимаемых ее ЛПР.

Организованная анархия Модель "мусорной корзины" была разработана для объяснения схемы принятия решений в организациях, существующих в условиях крайней неопределенности, как, например, в условиях роста и изменений в обучающихся организациях. Создатели модели Майкл Коэн (Michael Cohen), Джеймс Марч (James March) и Йохан Олсен (Johan Olsen), назвали условия крайней неопределенности организованной анархией (organized anarchy), которая представляет собой экспериментально органичную организацию¹².

"Организованная анархия" не полагается на нормальную иерархию и рациональную бюрократию принятия управленческих решений. Она характеризуется тремя признаками: проблематичность предпочтений; нечетко и плохо понимаемой технологией принятия решений; текучесть кадров. "Организованная анархия" свойственна организациям, для которых характерны частые изменения и коллегиальная небюрократическая обстановка.

Суть теории : В организации одновременно плавают:

1. Проблемы, которые беспокоят людей.
2. Решения - готовые идеи, которые ищут свою проблему.
3. Участники - это люди, которые приходят и уходят.
4. Возможности для выбора, т.е. моменты, когда нужно принять решение.

Решения принимаются не в результате рационального анализа "цель - средство", а когда эти четыре потока случайно сталкиваются в "мусорном ведре". То есть, решение ищет проблему, а не наоборот.

Уникальной особенностью модели "мусорного ящика" является то, что процесс принятия решения не выглядит как последовательность шагов, которые начинаются с проблемы, а заканчиваются решением. Решения в данной модели представляет собой результат независимых потоков событий, происходящих внутри организации, имеющих отношение к процессу принятия решения: поток проблем, потоки потенциальных решений, участники принятия решений и благоприятные возможности для выбора.

О. Ларичев отмечает, с учетом концепции четырех потоков общая схема принятия решения в организации приобретает случайный характер. Проблемы, предлагаемые решения, участники и выбранные решения все это проходит через организацию, т.к. в определенном смысле, организация является большой корзиной для мусора, в которой все эти потоки смешиваются. Если проблема, решение и участник принятия решения случайно соединяются в одной точке, то проблема может быть урегулирована: но если решение не подходит к данной проблеме, то проблема может остаться нерешенной. Таким образом, рассматривая организацию в целом в крайней степени неопределенности можно увидеть проблемы, которые не решаются и решение, которое не реализуется, т.к. ситуация является

¹² Ричард Л. Дафт. Теория организации: Учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Менеджмент организации» Пер. с англ. под ред. Э.М. Короткова. предисловие Э.М. Короткова. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2006. -736 с.

не столько сложной, что решения, проблемы и результаты совершенно независимы друг от друга¹³.

Таким образом, по этой модели в организациях решения - это результат случайного соединения проблем, решений, участников и возможностей выбора.

Пример: В университете есть "готовое решение" - построить новый корпус. Оно может быть "прицеплено" к разным проблемам: нехватке мест, желанию ректора оставить "наследие", необходимости освоить внезапно выделенный бюджет.

Рассмотренные модели легли в основу поведенческой экономики (Behavioral Economics) и активно используются сегодня в государственной политике, маркетинге, управлении и дизайне интерфейсов, чтобы помогать людям принимать более качественные решения, учитывая их реальные, а не теоретические, психологические особенности. Суть психологической или поведенческой теории принятия решений заключается в том, что люди не всегда ведут себя рационально.

Применение поведенческих моделей позволяет государству создавать более умные, эффективные и менее затратные политики, которые работают с человеческой природой, а не против нее. Это переход от силового регулирования к дизайну такой среды, в которой людям легче принять правильное для себя и общества решение.

В отличие от классической экономической теории, которая предполагает, что человек («homo economicus») всегда действует логично, имеет полную информацию и стремится максимизировать свою выгоду, поведенческая теория утверждает, что наши решения во многом зависят от психологических, когнитивных, эмоциональных и социальных факторов.

Эта теория, по сути, объединяет психологию и экономику, чтобы объяснить, как люди принимают решения на самом деле.

Классический кейс из сферы государственного управления, иллюстрирующий Модель Карнеги на тему: **«Принятие решения о строительстве новой городской автомагистрали»**.

1). Проблема (Проблемный поиск)

В городе N резко ухудшилась транспортная ситуация. Жители стоят в пробках по 2 часа, пишут жалобы во все инстанции, растет социальное напряжение.

- **Поиск решения:** Проблема достигла "болевого порога". Мэрия не ищет "оптимальный способ улучшить жизнь горожан в целом" (как в рациональной модели), а ищет конкретное решение острой проблемы - **"как убрать пробки в городе N"**.

2). Организация как Коалиция (Разные цели)

Решение принимает не "мэрия" как единый мозг, а группа разных "игроков", у каждого из которых свои интересы и цели:

1. Мэр и его политический блок:

Цель: Снизить социальное напряжение как можно быстрее, так как скоро выборы. Нужен *быстрый и заметный* результат (стройка - это заметно).

¹³ Ларичев О.И. Теория и методы принятия решений. М.:Логос. 2006. С. 52

2. Департамент финансов (Минфин):

Цель: Сократить дефицит бюджета. Им нужно *самое дешевое* решение или отсрочка проекта. Они против дорогой автомагистрали.

3. Департамент транспорта и строительства:

Цель: Освоить бюджет, реализовать *крупный* проект (это их KPI), построить современную развязку по всем СНИПам. Им важен *масштаб*.

4. Департамент экологии и группа эко-активистов:

Цель: Защитить лесопарковую зону, через которую должен пройти один из вариантов маршрута. Они лоббируют *обходной* путь.

5. Бизнес-лобби (крупный девелопер):

Цель: "Протащить" маршрут трассы рядом со своим новым жилым комплексом, чтобы повысить стоимость квартир.

3).  Процесс: Торг, конфликт и формирование Коалиций

Начинается не поиск "лучшего" маршрута, а политический торг:

- **Конфликт:** Департамент финансов блокирует проект, ссылаясь на нехватку средств. Экологи угрожают митингами, если трасса пойдет через парк.
- **Торг:** Мэр (1) встречается с девелопером (5). Девелопер предлагает софинансировать 10% стройки (уступка финансистам) и построить новую спортплощадку (уступка жителям), если мэр "продавит" маршрут мимо его жилищного комплекса.
- **Формирование коалиции:** Мэр (1), Департамент транспорта (3) и Девелопер (5) формируют **доминирующую коалицию**. У них есть политическая воля (Мэр), техническая экспертиза (Транспорт) и дополнительные деньги (Девелопер).
- **Давление:** Эта коалиция "продает" решение Департаменту финансов (2), указывая на софинансирование. Экологам (4) обещают "компенсационные высадки" деревьев в тройном объеме.

4). Результат: Удовлетворительное (Satisficing) Решение

Принимается решение: "Строим автомагистраль по маршруту "Б" (мимо ЖК Девелопера) с привлечением его средств и одновременной высадкой нового сквера".

Почему это не оптимально?

Независимые урбанисты утверждают, что маршрут "В" (через промзону) был бы на 20% дешевле и на 15% эффективнее для трафика. А "оптимальным" решением вообще было бы не строить дорогу, а пустить скоростной трамвай (но эту альтернативу всерьез не рассматривали, так как она не решала быструю политическую задачу Мэра).

Почему это удовлетворительно?

1. Решение *приемлемо* для доминирующей коалиции.
2. Оно *решает* заявленную проблему (пробки в городе N снизятся).
3. Оно *удовлетворяет* ключевых игроков: Мэр получает политические очки, Девелопер - прибыль, Департамент транспорта - большой проект.

Поиск лучшего варианта (маршрута "В" или трамвая) прекращается в тот момент, когда найдено первое рабочее решение, устраивающее тех, у кого достаточно власти его принять.

Практические задания по теме:

Задание: Рефлексия "Проблемный поиск"

Задача:

Вспомните любую недавнюю проблему на вашей работе или в учебе. Например, "нужно было срочно подготовить презентацию", "сломался принтер", "поступила жалоба от клиента".

Вопросы:

1. Вы сразу начали искать все возможные варианты решения (проанализировали 10 программ для презентаций, обзвонили все ремонтные мастерские)?
2. Или вы сначала использовали простой, знакомый способ? (Например, использовали PowerPoint, как обычно; перезагрузили принтер; извинились перед клиентом.
3. Когда вы прекратили поиск решения? В тот момент, когда нашли идеальный вариант, или когда нашли первый работающий (удовлетворительный)?

Это упражнение демонстрирует, что в реальной жизни мы почти всегда используем "проблемный поиск" и "удовлетворительный выбор" из Модели Карнеги.

Глава 2. Государство как субъект принятия решения

§ 1. Государство как институт общественной власти и как основной субъект при принятия государственных решений

§ 2. Основные акторы государства при принятии решений

§ 3. Контрагенты государства в процессе принятия решений

§ 1. Государство как институт общественной власти и как основной субъект при принятия государственных решений

Государство центральный институт политической системы общества, обладающий верховной властью на определенной территории. Это не просто правительство или администрация; это сложный механизм, который организует, направляет и обеспечивает стабильность общественной жизни. Государство - это «мы» в самом масштабном смысле, добровольно или вынужденно передавшие часть своих свобод и прав единому аппарату управления в обмен на безопасность, порядок и решение общих задач.

Государство отличается от других общественных институтов (например, партий или профсоюзов) наличием следующих ключевых признаков:

1. Публичная власть - особая система органов и учреждений (правительство, парламент, суды, полиция), которые управляют обществом. Эта власть отделена от населения и обладает легитимным правом на принуждение.

2. Суверенитет - верховенство государственной власти внутри страны и ее независимость во внешней политике. Никакая другая внутренняя сила не может быть выше государства, и никакое другое государство не может диктовать ему свою волю.

3. Территория - пространственная основа государства, включающая сухопутную, водную и воздушную сферы. Власть государства распространяется на всех людей, проживающих на этой территории.

4. Население (народ, нация) - совокупность людей, проживающих на территории данного государства и связанных с ним правовыми узами (гражданством).

5. Монополия на легальное применение силы - только государство через свои специальные органы (армия, полиция) имеет право применять принуждение и насилие в рамках закона.

6. Система права и налогов - государство создает общеобязательные правовые нормы, регулирующие жизнь общества, и устанавливает обязательные сборы (налоги) для финансирования своей деятельности.

7. Аппарат управления и принуждения - специально созданный слой профессиональных управленцев (чиновников, бюрократия), который обеспечивает функционирование государства.

Природа государства есть отображение его институциональной состоятельности, т.е. возможности и готовности к исполнению особых функций (по поддержанию социального порядка, сохранение суверенитета, обеспечение безопасности граждан, поддержанию стабильности и т.д.), регулирующих его отношения с обществом и различными структурами на международной арене. При этом фактические способности государства эффективно управлять развитием общества, вовлекать граждан в управление, осуществлять их социальную защиту, поощрять предпринимательство или поддерживать

оборонеспособность страны на современном этапе характеризуют компетенции данного института¹⁴.

Одним из ключевых тем государственном управлении является вопрос: кто и как влияет на процесс принятия решений в государстве. Будучи территориальной формой организации власти, государство неизбежно объединяет находящиеся на соответствующей части географического пространства целый ряд центров влияния и силы, образующихся самостоятельно и вне желания центральных институтов политического господства. Каждый из таких локальных центров обладает собственными - публичными и неформальными, политическими и силовыми, морально-этическими и иными ресурсами, используемыми для утверждения своих ценностных и целевых приоритетов. А.И. Соловьев отмечает, что тем самым государственная власть представляет собой совокупность усилий многочисленных и разнородных центров доминирования, стремящихся продвинуть свои интересы во взаимодействии друг с другом, но главным образом с центральными структурами, обладающими правом на легальные применение силы¹⁵.

Классическая теория государства, которая предполагала его верховенство (суверенитет) и монополию на принятие ключевых решений, однако в XXI веке эта модель все чаще не соответствует реальности. Государство сегодня уже не единственный «капитан на корабле». Оно вынуждено учитывать, согласовывать свои действия, а иногда и уступать давлению со стороны других влиятельных сил. Процесс принятия решений превращается из вертикального («государство - общество») в сложную сетевую структуру.

Принятие государственных решений не единовременный акт, а сложный, многостадийный процесс, вовлекающий различные институты и ветви власти. Любое значимое государственное решение - будь то изменение налогового кодекса, запуск масштабной инфраструктурной программы или введение новых экологических стандартов - это почти никогда не результат воли одного человека. Это сложный процесс, в котором участвуют множество игроков - акторов¹⁶ (субъектов принятия решения). Наша задача - понять, кто эти акторы, какие ресурсы и рычаги влияния они используют, и как их взаимодействие формирует конечную политику.

Принятие государственных решений не линейный процесс, а сложная сеть взаимодействий множества акторов, каждый из которых обладает своими интересами, ресурсами и стратегиями. Формальные институты задают правила игры, но неформальные акторы часто оказывают решающее влияние на ее исход. Понимание этой «анатомии власти» необходимо как для анализа текущей политики, так и для прогнозирования будущих изменений.

Ключевые акторы государственной системы условно можно разделить на формальных (те, кто уполномочен принимать решения по закону) и неформальных (те, кто влияет на решения косвенно). В этом параграфе мы рассмотрим роль и место формальных акторов (основных институтов) государства при принятии решений. К формальным актором при принятии решений относятся: исполнительная власть государства, законодательная власть, институт судебной власти и глава государства.

Государственные решения не спонтанные акты, а продукт сложного взаимодействия устойчивых институтов. Каждый институт государства - исполнительной,

¹⁴ Мельвиль А.Ю. Способности государства// Политология. Новый лексикон/ Под ред.А.И.Соловьева. М.:Аспект Пресс 2023

¹⁵ Соловьев А.И. Принятие и исполнение государственных решений: Учебное пособие для студентов вузов. - 3-е издание. исп. и доп. -М.: Издательство: ""Аспект Пресс"" , 2024, С.112

¹⁶ В дальнейшем в тексте будет использовано понятие актор, как субъект принятия решения, как принято в современной науке о государственном управлении.

законодательной, судебной власти и главы государства - играет свою уникальную роль, обладая собственными процедурами, полномочиями и способами влияния.

Именно институты превращают грубую силу (raw power) в легитимную власть. Понимание этой институциональной архитектуры - ключ к анализу любой политической системы, прогнозированию ее действий и выработке грамотных рекомендаций по ее совершенствованию.

Рассматривая механику государственного управления, мы рассмотрим его «скелет», т.е. ключевые государственные институты, которые участвуют в принятии решений. Если в предыдущем параграфе мы рассмотрели акторов принятия государственных решений (людях и группах), то в данном разделе будем разбирать правила игры и «контейнерах» власти, то есть об институтах.

Государственный институт устойчивый и формально создающий определенную структуру (норма, закон, организация), которая создает рамки для человеческого поведения, снижает неопределенность и упорядочивает политический процесс. Проще говоря, институты создают «правила игры» в обществе, а также сами «игроки», созданные этими правилами (например, парламент или суд).

Институты не просто существуют - они выполняют критически важные функции:

1. Снижение транзакционных издержек: Представьте, если бы по каждому вопросу нам нужно было заново договариваться о правилах. Институты предоставляют готовые процедуры, например, как принимается закон, что делает процесс быстрее и дешевле.
2. Обеспечение стабильности и предсказуемости: Бизнес, граждане и международные партнеры должны понимать, как работает государство. Институты обеспечивают эту предсказуемость.
3. Легитимация решений: Решение, принятое в рамках установленных институциональных процедур (например, одобренное парламентом и подписанное президентом), воспринимается обществом как законное и обязательное к исполнению.
4. Распределение властных полномочий: Институты четко определяют, кто, что и как может решать, предотвращая хаос и узурпацию власти.

Ключевые государственные институты и их роль в принятии решений

Мы будем рассматривать институты через призму классической системы «сдержек и противовесов».

1. Институт исполнительной власти (Правительство, Администрация Президента/Премьера) которая является ключевым разработчиком и «двигателем» большинства политических решений.

Исполнительная власть имеет следующие ресурсы влияния:

- Административный: Министерства и ведомства обладают экспертизой, собирают данные, готовят аналитические записки и проекты нормативных актов. Решение министра обязательно для подчиненных ему департаментов и иных структур.
- Право законодательной инициативы: Большинство законов рождаются именно в правительстве. Использует подзаконное нормотворчество: издает постановления, распоряжения, приказы, которые детализируют и исполняют законы.
- Готовит проект государственного бюджета - самый важный и основной финансовый документ, определяющий приоритеты страны.

2. Институт законодательной власти (Парламент: Жогорку Кенеш, Мажилис, Государственная Дума и т.д.), как представительство интересов избирателей. Роль которого легитимация, корректировка и утверждение ключевых государственных решений, представленных в форме законов.

Законодательная власть имеет следующие ресурсы влияния:

- Законодательные полномочия: Без одобрения парламента большинство ключевых решений не могут вступить в силу. Законы принимаются через строго регламентированную процедуру: чтения законопроектов, работа в комитетах и комиссиях, пленарные заседания.
- Парламентские слушания: Платформа для публичного обсуждения проблем и давления на исполнительную власть. Путем голосования (простое большинство, квалифицированное большинство). Это формализованный способ выявить коллективную волю.
- Фракции и комитеты: Реальная работа по шлифовке законов идет в профильных комитетах, где сильны лоббисты. Через парламентский контроль за исполнительной властью: запросы, слушания, вотум недоверия.

3. Институт судебной власти (Конституционный Суд, Верховный Суд, суды общей юрисдикции) выступает как арбитр, который обеспечивает соответствие решений других институтов нормам права.

Институт судебной власти имеют следующие ресурсы влияния:

- Через состязательную процедуру (рассмотрение исков, ходатайств, жалоб).
- Путем толкования законов и проверки их на соответствие Конституции.
- Решения носят обязательный и окончательный характер. Например, решение Конституционного Суда может отменить закон, принятый парламентом.

4. Институт главы государства (Президент / Монарх) определяет стратегические направления развития страны, обладает правом вето, является арбитром в спорах между ветвями власти, представляет страну на международной арене.

Глава государства имеет следующие ресурсы влияния:

- Мандат доверия: В президентских и полупрезидентских республиках - высшая легитимность от народа.
- Возможность «запускать» повестку: Публичные выступления президента часто задают тон для всей государственной машины.

Роль в принятии решений:

- Арбитр, интегратор и стратегический лидер. Обеспечивает единство государственной власти.
- Обладает правом вето (может отклонить закон, принятый парламентом).
- Издаёт указы и распоряжения (в президентских республиках они часто имеют силу закона).
- Является гарантом Конституции, определяет основные направления внутренней и внешней политики.
- Влияет на решения через кадровые назначения (предложение кандидатуры премьер-министра, судей).

5. Вспомогательные институты средства массовой информации (СМИ) («Четвертая власть»).

СМИ: Институт, обеспечивающий информационное сопровождение и общественный контроль. Формируют публичную повестку, без которой многие решения были бы невозможны.

Центральный банк: Ключевой институт для принятия финансово-монетарных решений. Часто обладает независимостью от исполнительной власти.

Избирательная система: Институт, легитимирующий все остальные. Определяет, как формируются парламент и глава государства.

Практические задания:

Кейс 1: Принятие государственного бюджета.

Проблема: Необходимость распределить финансовые ресурсы государства на следующий год.

· Процесс и институты:

1. Институт исполнительной власти (Минфин): Разрабатывает проект бюджета. (Решение: как распределить деньги?)

2. Институт законодательной власти (Парламент): Рассматривает, вносит поправки и утверждает бюджет в форме закона. (Легитимация и корректировка решения.)

3. Институт главы государства (Президент): Подписывает закон о бюджете. (Окончательное утверждение.)

4. Институт судебной власти (Суд): Может проверить отдельные положения бюджета на соответствие Конституции, если поступит соответствующий иск. (Арбитраж.)

· Вывод: Ни один институт не может принять бюджет в одиночку. Это классический пример институционального взаимодействия.

Кейс 2: Проверка конституционности закона.

Проблема: Принятый парламентом и подписанный президентом закон вызывает сомнения в его соответствии Основному закону страны.

· Процесс и институты:

1. Институт законодательной власти: Принял закон.

2. Институт исполнительной власти: Подписал и опубликовал его.

3. Группа депутатов/граждан: Обращается в Конституционный Суд (КС).

4. Институт судебной власти (КС): Рассматривает дело и выносит решение: признать закон соответствующим или не соответствующим Конституции.

5. Итог: Решение КС обязательно для всех, включая парламент и президента. Неконституционная норма утрачивает силу.

Вывод: Институт судебной власти выступает как «верховный арбитр», способный отменить решение двух других ветвей власти. Это ключевой элемент системы сдержек и противовесов.

Кейс 3: Введение чрезвычайного положения (например, во время пандемии).

Проблема: Необходимость быстрого реагирования на кризисную ситуацию.

Процесс и институты:

1. Институт главы государства (Президент): Издаёт указ о введении чрезвычайного положения. (Быстрое решение в условиях кризиса.)

2. Институт законодательной власти (Парламент): Утверждает (или не утверждает) этот указ. (Контроль за действиями исполнительной власти, предотвращение злоупотреблений.)

3. Институт исполнительной власти (Правительство): Реализует меры в рамках указа.

4. Институт судебной власти: Может проверить законность конкретных ограничительных мер, принятых правительством.

· Вывод: Даже в условиях кризиса институты стремятся сохранить баланс между эффективностью и законностью.

☺ Вопросы для дискуссии и закрепления материала:

1. Какой из государственных институтов, на ваш взгляд, обладает наибольшим влиянием в современном Кыргызстане? Изменился ли баланс сил между институтами за последние годы?

2. Может ли один институт (например, институт президентства) доминировать над другими без ущерба для системы сдержек и противовесов? К каким последствиям это приводит?

3. Проанализируйте любой недавний закон через призму институционального подхода. Опишите, как он проходил все стадии в каждом институте.

4. В чем слабости институциональной системы принятия решений? (Например, бюрократическая волокита, конфликты между ветвями власти). Как можно их преодолеть?

5. Как цифровизация (внедрение AI, big data, «электронное правительство») меняет работу традиционных государственных институтов? Появятся ли новые институты власти?

§ 2. Основные акторы государства при принятии решений

Кроме формальных акторов, принимающих государственное решение существуют и неформальные акторы, которые оказывают влияние на принятие решений.

К неформальным акторам относятся: группы интересов, бюрократия, общественное мнение и средства массовой информации (СМИ), экспертные сообщества и «Мозговые центры»

Неформальные группы интересов (лобби) представляют интересы конкретных секторов (бизнес, профсоюзы, аграрии, неформальные группы и т.д.). Они имеют следующие ресурсы влияния:

- ✓ Экспертиза: Предоставляют готовые аналитические отчеты и формулировки для законов.
- ✓ Финансовые ресурсы: Финансирование избирательных кампаний, экспертных и других мероприятий.
- ✓ Связи («социальный капитал»): Неформальные контакты с чиновниками и депутатами.

Следующий неформальный актор - это государственная бюрократия (государственный аппарат). Они не просто исполнители, а важные «привратники», которые контролируют доступ к государственной информации, ресурсам и т.д. Они имеют следующие ресурсы влияния:

- ✓ Контроль над информацией: Чиновник, готовящий справку для министра, может подсветить одни факты и затенить другие.

- ✓ Интерпретация правил: От того, как именно чиновник трактует расплывчатую норму закона, зависит ее реализация.

Следующим неформальным актором выступает общественное мнение и СМИ. Они формируют публичную повестку дня и создают среду, в которой принимаются решения. Они имеют следующие ресурсы влияния:

- ✓ Легитимность/Нелегитимность: Широкая общественная поддержка или, наоборот, протесты могут «похоронить» самое продуманное решение.
- ✓ Контроль над информационными потоками: СМИ решают, о чем говорить, а о чем - нет.

Третья большая группа неформальных акторов -это экспертные сообщества и «Мозговые центры» (Think Tanks). Они обеспечивают интеллектуальную и научную основу для решений и имеют следующие ресурсы влияния:

- ✓ Авторитет и репутация: Их исследования придают решениям вес и обоснованность.

Практические задания

Кейсы:

Давайте посмотрим, как эти акторы взаимодействуют на реальных примерах.

Кейс 1: Принятие протекционистских пошлин в автомобильной промышленности.

Проблема: Засилье импортных автомобилей, угроза для отечественного автопрома.

· Акторы и их интересы:

1. Исполнительная власть (Минпромторг): Заинтересовано в развитии местного производства и создании рабочих мест.
2. Лобби (автопроизводители): активно лоббируют введение высоких пошлин через предоставление аналитики, встречи с чиновниками, участие в рабочих группах.
3. Законодательная власть: Депутаты от регионов, где расположены заводы, поддерживают инициативу. Другие депутаты могут выступать против, защищая интересы потребителей (рост цен).
4. Общественное мнение: Разделено- одна часть поддерживает «своего» производителя, а другая часть против удорожания автомобилей.

· Итог: Решение, скорее всего, будет принято по инкрементальной модели (пошлины повышаются постепенно) и станет результатом компромисса между мощным лобби автопроизводителей и правительством, при формальном одобрении парламентом.

Кейс 2: Реформа пенсионной системы (повышение пенсионного возраста).

· **Проблема: Дисбаланс пенсионного фонда, демографическое давление.**

· Акторы и их интересы:

1. Исполнительная власть в лице правительства и министерство финансов видит решение бюджетной проблемы и готовит законопроект.
2. Эксперты и Международный Валютный Фонд уже долгие годы рекомендовали такую реформу, предоставляли расчеты.
3. Общественное мнение и СМИ негативно относятся к данному решению. Происходят массовые протесты и резкое снижение рейтингов власти.

4. Правящая партия вынуждена продвигать непопулярное решение. Оппозиция использует тему для мобилизации электората.

· Итог: Классический пример столкновения рационального подхода (экономическая необходимость) с силой общественного мнения. Решение принимается в условиях высокой неопределенности («мусорная корзина»), где техническое решение сталкивается с политическими рисками. Конечный вариант всегда компромисс, смягчение (например, постепенный переходный период), чтобы снизить социальную напряженность.

☺ Вопросы для дискуссии и закрепления материала:

1. Какой из акторов, на ваш взгляд, обладает наибольшим влиянием в современном Кыргызстане? Аргументируйте свою позицию.

2. Может ли один актер полностью доминировать в процессе принятия решений? Приведите примеры и опишите риски такой ситуации.

3. Проанализируйте недавнее громкое государственное решение «О тишине» через призму изученных акторов. Кто был инициатором? Кто оказывал сопротивление? Чьи интересы в итоге были учтены в наибольшей степени?

4. В чем состоит главная проблема взаимодействия между формальными и неформальными актерами (например, лоббистами и чиновниками)? Как можно сделать это взаимодействие более прозрачным и эффективным?

5. Какую роль в эпоху цифровизации играют социальные сети как актер принятия решений? Можно ли считать их самостоятельной силой или лишь инструментом в руках других игроков?

§ 3. Контрагенты государства в процессе принятия решений

Государство - не монолит, который принимает решения в вакууме. Это сложная система, находящаяся в постоянном диалоге с внешними актерами.

Контрагент государства - это любой субъект (организация, группа, институт), вступающий во взаимодействие с государственными органами с целью повлиять на принимаемые ими решения. Контрагенты государства - это не внешняя сила, а неотъемлемая часть самой системы принятия решений. Их взаимодействие с властью - сложный, часто конфликтный, но необходимый процесс, который определяет качество и эффективность государственной политики. В Кыргызстане очень много показательных примеров, где влияние контрагентов на государственные решения часто бывает ярким и публичным, особенно в сфере добывающих отраслей и экологии.

Основные типы контрагентов:

1. **Бизнес-ассоциации и крупные корпорации** (например, Международный деловой совет, Торгово-промышленная палата, «Кумтор Голд Компани», «Алтынкен», НУР Телеком», «Альфа Телеком», «Аэропорты Кыргызстана») «Кантский цементный завод», «Кока-Кола Бишкек Боттлерс» и т.д.

Влияние: Взаимодействует с представителями власти, проводит лоббирование решений, участвует в консультативных органах, оказывает экспертную поддержку и т.д.

2. **Общественные организации и НПО** (Greenpeace, Amnesty International, «Врачи без границ», национальные правозащитные и экологические движения).

Влияние: формируют общественное мнение, мобилизуют протесты, предоставляют экспертизу, осуществляют общественный контроль («мягкая сила»).

3. Профсоюзы.

Влияние: участвуют в процессе принятия законов, напрямую затрагивающих права трудящихся, проведение митингов, демонстраций.

4. Экспертные сообщества и «мозговые центры» (think tanks).

Влияние: обеспечивают интеллектуальную и аналитическую основу для решений. Без их экспертизы сегодня практически невозможно принимать сложные решения в области технологий, экономики, здравоохранения.

5. Средства массовой информации и социальные сети.

Влияние: формируют информационную повестку дня, способны как «утонуть», так и «раскрутить» любое решение власти, выступают в роли «четвертой власти».

6. Международные и наднациональные организации (ООН, МВФ, Всемирный банк, ВТО, Европейский союз.

Влияние: устанавливают правила международной торговли, предоставляют или блокируют займы, принимают решения в области безопасности (СБ ООН), диктуют стандарты (как ЕС в области экологии или защиты данных GDPR).

7. Транснациональные корпорации (ТНК) (Apple, Google, Shell, Gazprom и т.д.).

Влияние: обладают гигантскими экономическими ресурсами. Могут лоббировать выгодные им законы, угрожать переводом капитала и рабочих мест в другую страну («налоговый оптимизация»), напрямую влиять на целые отрасли экономики.

Функции и роль контрагентов для принятия государственных решений:

1. Источник информации и экспертизы. Власть не обладает всей полнотой знаний. Бизнес знает о реальных проблемах в отрасли, НКО - о настроениях в обществе.
2. Легитимация решений. Решение, принятое после консультаций с ключевыми группами, воспринимается как более справедливое и обоснованное.
3. Снижение социальной напряженности. Диалог позволяет «выпустить пар» и учесть интересы до того, как конфликт выйдет на улицу.
4. Реализация решений. Часто именно контрагенты (например, бизнес-ассоциации) помогают донести и внедрить новые правила среди своих членов.

Инструменты и каналы влияния контрагентов на государство:

- Прямое лобби: Участие в рабочих группах и совещаниях при министерствах и парламенте.
- Общественные слушания и обсуждения: Официальные площадки для оценки регулирующего воздействия (ОРВ).
- Экспертные заключения: Подготовка альтернативных проектов законов или их критический разбор.
- Публичные кампании и медиа-давление: Создание информационного повода, который вынуждает власть реагировать.
- Судебные иски: Оспаривание уже принятых нормативных актов.

Факторы успеха и риски влияние контрагента на принятие решения

- Ресурсы: Финансы, экспертиза, доступ к СМИ.
- Репрезентативность: Способность говорить от имени крупной группы (бизнеса, граждан).
- Легитимность и репутация.
- Стратегия: Умение комбинировать разные инструменты.

Риски влияние контрагента на принятие решения

- Коррупция и «теневое лобби».
- Захват регулятора (regulatory capture), когда госорган начинает отстаивать интересы отрасли, а не общества.
- Имитация диалога: Власть создает видимость консультаций, но решения принимает заранее predetermined.

Практические задания

Кейсы:

Кейс 1: Бизнес vs. «Закон о прослеживаемости»¹⁷.

Суть: Власть предложила ввести систему полной прослеживаемости товаров (Честный ЗНАК 2.0), что означало колоссальные издержки для ритейла и производителей.

Контрагент: Ассоциация компаний интернет-торговли, крупные ритейлеры.

Стратегия:

1. Экспертиза: Подготовка детального отчета с расчетами издержек для бизнеса и конечных потребителей.
2. Прямой диалог: Встречи с Министерством финансов КР и Государственная таможенная служба при Кабинете Министров КР
3. Публичное давление: Открытые письма и статьи в СМИ о рисках роста цен.

Результат: Принятие «облегченной» версии закона с поэтапным введением и учетом ряда предложений бизнеса. Это классический пример успешного «отраслевого лоббизма».



Вопрос для дискуссии: Можно ли считать этот результат победой бизнеса или компромиссом, в котором интересы государства все же были учтены в большей степени?

Кейс 2: Борьба против проекта «Кумтор» и национализация золотодобывающего актива в Кыргызстане (2020-2022 гг.)

¹⁷ Закон Кыргызской Республики от 26.01.2021 № 17 "О ратификации Соглашения о механизме прослеживаемости товаров, ввезенных на таможенную территорию Евразийского экономического союза, подписанного 29 мая 2019 года в городе Нур-Султане//Электронный ресурс: <https://www.alta.ru/tamdoc/21kg0017>

Этот кейс демонстрирует, как коалиция различных контрагентов, используя сочетание протестной активности, политического лобби и экспертной критики, смогла кардинально изменить позицию государства и привести к одному из самых значительных экономических решений в новейшей истории страны.

1. Предыстория и суть проблемы

Кумтор - самое крупное месторождение золота в Кыргызстане, стратегически важный актив, дававший до 10% ВВП страны. С 1990-х годов он управлялся канадской компанией «Centerra Gold Inc.» через совместное предприятие «Кумтор Голд Компани». Государству Кыргызстан принадлежала значительная доля в материнской компании.

Накопившиеся противоречия: На протяжении многих лет существовали устойчивые претензии по трем направлениям:

1. Экологические: Утверждения о нарушении технологий, загрязнении ледников и водных источников.
2. Экономические: Обвинения в неуплате полного объема налогов, в несправедливом распределении прибыли.
3. Политические: Восприятие проекта как символа «неоколониализма» и коррумпированных сделок прошлых режимов.

2. Ключевые контрагенты и их роли

Контрагенты сформировали мощную, хотя и не всегда формально организованную, коалицию:

1. Общественные активисты и экологические НКО выступали «совестью» протеста. Организовывали митинги, собирали подписи, распространяли информацию о предполагаемых экологических нарушениях через соцсети и СМИ. Их лозунги были эмоциональными и легко находили отклик в обществе.
2. Оппозиционные политики и депутаты Жогорку Кенеша (парламента) Использовали тему «Кумтора» как мощный политический инструмент для атаки на действующую власть. Они легитимизировали протест, переводя уличные требования в плоскость парламентских запросов, расследований и законодательных инициатив.
3. Эксперты и бывшие государственные служащие Предоставляли аналитику и юридические обоснования. Они готовили доклады о якобы имевших место налоговых схемах, нарушениях условий соглашения, что давало активистам и политикам фактическую базу для аргументации.
4. Местное население (жители Иссык-Кульской области) Были самой массовой и эмоциональной силой. Опасались экологической катастрофы, которая уничтожит туризм - ключевую отрасль региона. Их протесты «на земле» создавали постоянное давление.

3. Стратегии и инструменты влияния

Контрагенты действовали на нескольких уровнях одновременно:

А) Мобилизация общественного мнения и уличный протест:

- Регулярные митинги в Бишкеке и Иссык-Кульской области.

- Блокирование дорог к месторождению, что наносило прямой экономический ущерб и демонстрировало решимость протестующих.
- Активная кампания в социальных сетях с хэштегами #Кумтор, #Кумтор - национализировать.

Б) Политическое и правовое давление:

- Парламент создавал временные комиссии по расследованию деятельности золоторудного предприятия "Кумтор Голд Компани" .
- Депутаты выступали с требованием расторгнуть соглашение или национализировать рудник.
- Генеральная прокуратура (под давлением) возбуждала уголовные дела о коррупции и нанесении ущерба окружающей среде против руководства золоторудного предприятия "Кумтор Голд Компани".

3. Создание кризиса легитимности:

Постоянный дискурс о том, что проект невыгоден стране и работает только на канадских акционеров, подрывал легитимность любого компромиссного решения со стороны правительства.

4. Реакция государства и результат

Действующее правительство во главе с президентом КР С. Жапаровым изначально пыталось найти компромисс, но под мощным давлением контрагентов было вынуждено пойти на следующие радикальные шаги:

Эскалация (2021 г.): Суд Кыргызстана ввел внешнее управление на руднике, обвинив "Кумтор Голд Компани" в нарушении экологического законодательства. Это был беспрецедентный шаг.

Результат (2022 г.): После напряженных переговоров было достигнуто глобальное соглашение:

1. Кыргызстан полностью вышел из акционерного капитала канадской «Centerra Gold».
2. Взамен Кыргызстан получил 100% прямую собственность на рудник «Кумтор».
3. Стороны прекратили все судебные иски друг против друга.

Фактически, это была сделка, которая привела к полной национализации ключевого актива. Государство взяло на себя полный контроль над рудником.

5. Анализ и вопросы для дискуссии

Этот кейс - классический пример того, как неформальная коалиция контрагентов может переломить ход событий.

Успех: Контрагенты достигли своей главной цели - рудник перешел в собственность государства.

Цена: Процесс сопровождался огромными репутационными и финансовыми рисками (угроза международных арбитражей, потеря доверия инвесторов).

Роль нового политического руководства: Президент КР С. Жапаров, сам бывший оппозиционер, умело использовал этот протестный потенциал для укрепления своей власти

и легитимации своего курса на усиление государственного контроля над стратегическими ресурсами.



Вопросы для обсуждения:

1. Кто из контрагентов сыграл решающую роль в этой истории: уличные активисты или политики в парламенте? Можно ли было добиться результата без одного из этих компонентов?
2. Является ли итог этого кейса безоговорочной «победой»? Какие долгосрочные риски для экономики Кыргызстана несет такая модель взаимодействия «контрагенты-государство»?
3. Это пример «захвата регулятора» (когда государство начинает действовать в интересах узкой группы) или, наоборот, защиты национальных интересов? Где грань между ними?
4. Могло ли подобное развитие событий произойти в стране с более сильными и стабильными государственными институтами? Что это говорит о специфике Кыргызстана как «парламентской республики» с высокой политической мобильностью?

Этот кейс наглядно показывает, что в некоторых политических системах влияние контрагентов может быть не просто корректирующим, а системообразующим, способным привести к смене собственности на стратегические активы.

Кейс 3: НКО vs. Строительство в охранный зоне Байкала

Суть: Планы по строительству крупных объектов в центральной экологической зоне Байкальской природной территории России.

Контрагент: Коалиция экологических НКО («Гринпис Россия», «Байкальская экологическая волна» и др.).

Стратегия:

1. Мобилизация общественности: Петиции, митинги, флешмобы в соцсетях.
2. Юридическое давление: Иски в суды, жалобы в прокуратуру на нарушения природоохранного законодательства.
3. Международный резонанс: Привлечение внимания ЮНЕСКО, для которой Байкал - объект Всемирного наследия.

Результат: Часть проектов была заморожена или отменена, по другим - ужесточен экологический контроль. Это пример «лоббизма снизу», основанного на ценностях и публичной активности.

Вопрос для дискуссии: Что было более эффективным в этом кейсе — юридические инструменты или мобилизация общественного мнения?

Кейс 4: «Мобильное электронное здравоохранение» и IT-компании

Суть: Разработка государственной платформы для телемедицины и управления медицинскими данными.

Контрагент: Крупные IT-компании (Яндекс, Сбер и др.).

Стратегия:

1. Предложение альтернативы: Компании не просто критиковали, а предлагали готовые технологические решения, созданные силами своих команд.
 2. Участие в пилотах: Активное участие в качестве подрядчиков в пилотных проектах Минздрава.
 3. Лоббирование «правил игры»: Влияние на стандарты и регламенты, чтобы они были совместимы с коммерческими продуктами компаний.
- Результат: Государство пошло по пути партнерства с частными компаниями, а не создания системы с нуля силами госорганов.



Деловая игра:

Сценарий: Правительство предлагает закон о повышении пенсионного возраста и одновременно - о введении «зеленого» налога для промышленности.

Интерактивное задание (на 15-20 минут):

Группа должна разделиться на 3 подгруппы: Первая группа контрагент - бизнес-ассоциация, вторая группа - экологическая НКО, третья группа- профсоюз).

Задание для каждой группы:

Необходимо разработать стратегию влияния на 3 месяца, которая включает следующие пункты:

1. Какие 3 ключевых действия вы предпримете?
2. С какими государственными органами будете работать?
3. Будете ли вы вступать в коалиции с другими группами?

Презентации каждой группы и подведение итогов обсуждения и принятие консенсусного решения.

☺ Вопросы для дискуссии и закрепления материала:

1. Почему государство идет на диалог с контрагентами?
2. Государству нужны контрагенты. Почему?
3. Какова роль контрагентов государства в процессе принятия решений?
4. Кто, как и почему влияет на власть?
5. Как контрагенты могут «достучаться» до государства?
6. Как вы думаете, какой из этих типов контрагентов обладает наибольшим влиянием в современном Кыргызстане?
7. Функции контрагентов. Что делает влияние контрагента успешным?
8. Каковы риски влияния контрагента на принятие решения?
9. Как вы думаете, в современном Кыргызстане доминирует модель конфликта или партнерства между государством и его контрагентами

Глава 3. Уровни принятия государственных решений

- §1. Факторы многоуровневого характера принятия государственных решений
- § 2. Политический уровень принятия решения
- § 3. Макроэкономический уровень принятия решения
- § 4 Административный уровень принятия решения

§1. Факторы многоуровневого характера принятия государственных решений

Система принятия государственных решений представляет собой сложную, многоуровневую иерархию. Каждый уровень имеет свою зону ответственности, полномочия и инструменты. Государственный уровень задает общие "правила игры", региональный - адаптирует их к местным условиям, а муниципальный - решает повседневные вопросы граждан. Понимание этой структуры необходимо для эффективного государственного управления, грамотного лоббирования интересов и конструктивного диалога между обществом и властью.

Уровень принятия решений - это иерархическая ступень в системе государственной власти, характеризующаяся определенной степенью ответственности, масштабом воздействия и набором полномочий. Решения разного масштаба и значимости принимаются на разных уровнях. Их можно сравнить со строительством дома: есть уровень архитектора (стратегия), уровень прораба (тактика) и уровень бригады (оперативные действия). Понимание этих уровней позволяет анализировать политику государства, прогнозировать его действия и эффективно взаимодействовать с госаппаратом.

В науке существуют разные подходы к классификации уровней принятия государственных решений. Одни авторы классифицируют уровни на основании территориально-иерархической модели или вертикали уровней принятия государственных решений, другие - выделяют политический и административный, третьи - институциональный, административный и технологический, четвертые - политический, административный и организационный уровни и т.д.

Каждый из таких уровней принятия государственных решений складывается объективно, в силу неизбежной вовлеченности государства в различные формы социального взаимодействия, которые показывают особое отношение к решаемым проблемам. Факторы, которые влияют на уровни принятия государственных решений, включает в себе характер взаимодействия государства с другими контрагентами в ключевых сферах внешней среды, а также специфические методы и инструменты, которое государство применяет на каждом таком уровне.

Каждый уровень принятия государственных решений отражает специфические функции государства, в рамках которого решается комплекс задач, осуществляется взаимодействие с определенным кругом контрагентов, действуют особые фигуры и структуры со своим набором норм, компетенции, ответственности и где формируются типичные деловые связи. А.С.Соловьев отмечает, что наряду с основными игроками ряд органов государственного управления может участвовать в принятии государственных решений косвенным образом, а ряд других не участвовать вообще. При этом в рамках каждого типа взаимодействий любой из агентов и контрагентов обладает не только

различными возможностями, но и специфической ответственностью при использовании информационных и иных ресурсов, ограничивающих их в своей деятельности¹⁸.

Необходимо обратить внимание, что на каждом уровне принятия решений могут быть разная диагностика общественных проблем, мотивация и требования к лицам принимающие решения, критерии оценки эффективности и результативности государства, а также по-своему осуществляться процесс прогнозирования и планирование.

В XIX веке американский политолог, 28 президент США Вудро Вильсон можно сказать заложил разделение уровней принятия государственных решений основываясь на гипотезе противопоставления в государственном управлении **политики и администрирования**. Он считал, что управление государством предполагает наличие одного центра принятия решений, должно отличаться безупречным иерархическим порядком профессионалов и что «сфера государственного управления - это деловая сфера. Государственное управление находится за пределами собственно политической сферы. Вопросы государственного управления не являются политическими вопросами. Хотя политика и определяет задачи для органов управления, ее вмешательство в процессы управления недопустимо»¹⁹.

Другие авторы, также выделяя разные уровни принятия государственных решений отмечают, что формы организации политической власти и механизмы государственного управления в государстве развиваются ассиметрично, т.е. госчиновники не могут переступить границу того функционального пространства, которые контролируются иными, политико-государственными структурами.

Клаус Кениг, профессор Немецкой высшей школы управления отмечает ²⁰, что в условиях демократии невозможно переложить ответственность на административный аппарат ни путем ее делегирования, ни путем заключения контрактов, ни другие меры не снимают обязательство с политического руководства. Политики в исполнительной власти договариваются с должностными лицами, но они делают, зная, что их партнеры в административной системе не претендуют на передачу власти, что они могут приостановить любое соглашение при политической необходимости, и они понимают, что в условиях быстрых политических перемен их распоряжения могут устаревать быстрее, чем хотелось бы. Так или иначе, определенность контрактов означала бы отказ от власти. Автор обращает внимание на сложности в постсоциалистических странах, когда в этих странах и развивающего «третьего мира» продолжается инерция традиционных сил, и направление дальнейшего развития остается спорным.

По мнению сторонников этого подхода государственное управление не является по своему содержанию политическим и относится к культурной, законодательной или национальной сфере, да и в кризисных ситуациях государственный аппарат не способен взять на себя всю тяжесть ответственности за принимаемые решения.

Доминирующая в последние десятилетия концепция государственного управления «Новый государственный менеджмент» («New Public Management»), предложила реформы госаппарата, направленная на главенство политики, считая, что политикам необходимо

¹⁸ Соловьев А.И. Принятие и исполнение государственных решений: Учебное пособие для студентов вузов. - 3-е издание. исп. и доп. - М.: Издательство: "Аспект Пресс", 2024, С.171

¹⁹ Вильсон В. Наука государственного управления// Классики теории государственного управления: американская школа/ Джей Шафритц, Альберт Хайд Классики теории государственного управления: американская школа. М. Издательство Изд-во Моск. ун-та 2003- С.34

²⁰ Кениг Г. Управление в сфере государственной администрации: критика концепций, критерии и предпосылки политики// Проблемы теории и практики управления. 2000, №2. С.37

создавать новые формы контроля над бюрократией, и заимствовании технологий управления, разработанных для частных компаний ²¹.

Однако, мировой опыт реформирования государственного сектора на рыночных принципах выявил серьезные противоречия этого процесса и далеко не однозначные его результаты. Противники концепции «New Public Management» обращали внимание на то, что государство, в отличие от рынка, ориентировано на удовлетворение коллективных интересов. Государство представляет собой не зарабатывающую, а обслуживающую систему, ему присуща кооперация и патернализм, нежели конкуренция. Если в частном секторе существует прямая связь между коммерческим успехом и качеством предоставляемой клиенту услуги, то предоставление услуг государственными учреждениями не находится в зависимости от действия рыночных механизмов, а скорее определяется законом и политической оценкой социально-экономических приоритетов.

Стало очевидным, что государственные институты подвержены большему давлению со стороны политических сил, групп интересов, налогоплательщиков и избирателей, чем частные компании. По этой причине у государства не может быть одной единственной рациональности - экономической. Оно не может организовать производство и продажу государственных услуг по рыночным правилам, наоборот оно вынуждено примирять конфликтующие между собой ценности, как справедливость, эффективность, демократия и равенство. Исследователи обращали внимание на то, что искусственное навязывание конкуренции может повлечь ориентацию государственных структур на извлечение прибыли или максимизацию показателей в ущерб предоставлению тех услуг, которые не приносят желаемого эффекта, но является тем не менее социально значимыми.

Ш.Хак пишет ²², что вытеснение государственного управления в сферу рыночных отношений приводит к эрозии ценностей у госслужащих и размыванию сущности государственной службы как института служения обществу. Технологии честного менеджмента в погоне за финансово-экономической эффективностью управления отодвигают на второй план социальную миссию государственной службы. В общественном сознании закрепляется представление, что менеджеральные реформы привели «к передаче народного достояния частному сектору и направлению государственного финансирования вместо социальных программ на интересы деловых кругов».

По мнению британского ученого Н.Оэна New Public Management разрушил единство трех принципов бюрократической системы - **постоянства, анонимности и нейтралитета**²³, что привело к новым проблемам, связанным с уменьшением значимости и привлекательности государственной службы, к потере значительного числа квалифицированных управленцев.

Недостатки концепции New Public Management к государственному управлению спровоцировали появление новой управленческой модели, получившей название «Достойное управление» («Good Governance»). Данная парадигма ориентирована на преодоление таких недостатков менеджерального подхода: второстепенность решения социальных проблем и, как следствие, повышение уровня социального неравенства и

²¹ Красильников Д.Г., Сивинцева О.В., Троицкая Е.А. Современные западные управленческие модели: синтез New Public Management и Good Governance. Журнал Ars Administrandi, 2014// Электронный адрес: <https://cyberleninka.ru/article/n/sovremennyye-zapadnye-upravlencheskie-modeli-sintez-new-public-management-i-good-governance>

²² Хак Ш. Кризис легитимности - проблема государственной службы XXI века // Гос. служба за рубежом. Реформы гос. управления накануне третьего тысячелетия. Реф. бюл. 1999. № 6.- С.138

²³ Мохов В.П., Оуэн Н. Государственная служба и бюрократия // Россия и Британия в поисках достойного правления / под общ. ред. И.К. Кирьянова, Н. Оуэна, Дж. Сникера. Пермь, 2000.-С.196

бедности, особенно в развивающихся странах; понижение роли государства и государственных служащих в общественных отношениях; акцент на универсальности предлагаемых методов реформирования вместо учета институционального контекста каждой страны.

Многие ученые на современном этапе настаивают на том, что политико-административное противопоставление исторически изжило себя и речь должна идти о синтезе устремлений администраторов и политиков, вкладывая в это понимание существование отличий политического и административно - управленческого подхода к государственным задачам. Ряд ученых настаивают на приоритете формально-конституционных моделей, где сохранение доминирующих позиций политиков сочетается со служебной (технической).

Необходимо отметить, что сам процесс принятия любых государственных решений совпадают логикой и мотивацией выдвижения целей, задаваемый не только интересами конкретных отраслей, агентств, ведомств, групп давления и даже отдельных лиц, задействованных в постановке целей, но и традициями, ценностями общественного мнения, нормами действующего законодательства, стереотипами административной среды и т.д.

А.Соловьев отмечает²⁴, что наличие государственной власти (отражающей доминирование одной из сторон, обретенное ею в соперничестве за высшие центры политического влияния) создает качественно иные возможности для осуществления в государстве любой регулирующей деятельности. Это означает, что управление с позиций завоеванной политической власти обладает качественно иными возможностями, например, по сравнению с попытками оппозиции повлиять на содержание стратегий или же международных структур, стремящихся продвинуть свои интересы на национальной территории того или другого государства. Да, и использование административного аппарата для решения поставленных программ во благо реализации общественных потребностей представляет собой отдельную и весьма сложную задачу. Например, в бывшем СССР коммунистические элиты научились удерживать власть, а использовать свое господствующие позиции для налаживания эффективного управления государством так не сумели и в результате государство распалось.

Исходя из рассмотренного комплексного критерия выделения уровней принятия государственных решений, рассмотрим следующие: политический, макроэкономический и административный.

☺ Вопросы для дискуссии и закрепления материала:

1. Какие на Ваш взгляд факторы повлияли на многоуровневый характер принятия государственных решений?
2. В чем заключается суть гипотезы о противопоставлении политики и администрирования в государственном управлении? Как эта дихотомия определяет идеальную структуру власти?
3. Какие исторические предпосылки (например, реформа государственной службы, потребность в эффективности) способствовали возникновению идеи о строгом разделении политики и администрирования?

²⁴ Соловьев А.И. Принятие и исполнение государственных решений: Учебное пособие для студентов вузов. - 3-е издание. исп. и доп. - М.: Издательство: "Аспект Пресс", 2024, С.174

4. На каком уровне принятия государственных решений (стратегический, тактический или оперативный) согласно исходной гипотезе должно доминировать политика, а на каком - администрирование? Обоснуйте свой ответ.
5. Каким образом принцип разделения политики и администрирования должен был повлиять на функции и компетенции высших политических должностных лиц (министров, президентов) в сравнении с профессиональной бюрократией (государственными служащими)?
6. Объясните концепцию "политизации администрирования" на уровне принятия решений. Приведите примеры, демонстрирующие, что процесс исполнения (администрирование) неизбежно является политическим.
7. В каких формах современное государственное управление (например, New Public Management или Good Governance) пытается преодолеть или переосмыслить классическую дихотомию, не теряя при этом цели эффективности и подотчетности?
8. Какое практическое значение сохраняет гипотеза о противопоставлении политики и администрирования для анализа государственных решений сегодня, несмотря на ее теоретическую критику? (Например, в вопросах этики, подотчетности и политической нейтральности бюрократии).

§ 2. Политический уровень принятия решения

Принятие решений на политическом уровне - это не поиск единственно верного ответа, а сложный процесс торга, убеждения, маневрирования и компромисса между различными силами. Успешный политик - не тот, кто лучше всех считает, а тот, кто способен создать устойчивую коалицию в поддержку своего решения и нести за него политическую ответственность. Понимание этой логики необходимо для анализа процесса принятия государственных решений - от глобальных реформ до локальных конфликтов.

Политический уровень принятия решений отражает наличие специфических задач, решаемых в рамках приоритетов высших органов государственной власти и управления, заданных особенностями политической системы, правящего режима и внутриэлитарными коммуникациями, предполагающими использование как публичных, так и латентных способов разработки и осуществление целей. Соответственно, этому уровню присущи и специфические методы и механизмы принятия государственных решений, используемые как при проектировании целей, так и согласовании позиций государственных и гражданских акторов²⁵.

Наличие такого уровня принятия решений обусловлено, с одной стороны, тем, что государство является пространством конкуренции различных партий и групп за завоевание главенствующих в обществе позиций, а с другой - расхождениями позиций правящего режима с целями этих претендентов на власть. Таким образом, действующие власти выступают в качестве одного из конкурирующих игроков, пытаясь сохранить и упрочить свое доминирующее положение.

Следует отметить, что политика не связана исключительно с государством. Это особенно хорошо заметно в условиях формирования современного глобального мира, где содержание политической власти органически связано с формами общественного руководства, консенсусом низовых и элитарных структур, плюрализмом и децентрализованным правлением, размытыми границами ответственности статусных

²⁵ Соловьев А.И. Принятие и исполнение государственных решений: Учебное пособие для студентов вузов. - 3-е издание. исп. и доп. - М.: Издательство: "Аспект Пресс", 2024, С.175

органов, неоднородностью организационной культуры госслужбы и др. Учет и одновременно вовлечение государства в эту конкуренцию противоборства различных (причем не только внутренних, но в ряде случаев и внешних) групп побуждает государство рассматривать возникающие проблемы и общественные задачи через призму соотношения общественных сил, их влияния на сохранение суверенитета и безопасности страны.

В силу сказанного политический подход государства к общественным проблемам носит тройкий характер. Во-первых, он предполагает решение любых вопросов в рамках выполнения им своих основных функций (сохранения внешнего и внутреннего суверенитета, территориальной целостности, национальной безопасности, поддержания социального порядка и т.д.). Политические решения становятся инструментом удержания социального порядка силой обязательной власти, а госрегулирование обретает характер взаимоотношений властвующих и подвластных. Во-вторых, политические цели направлены на соответствующее поддержание баланса общественных сил, который способен обеспечить устойчивость системы правления и перспективы развития общества. В-третьих, решение любых задач государство рассматривает, пытаясь сохранить действующий правящий режим, поскольку его смена неминуемо спровоцирует тот или иной уровень дестабилизации (хотя в демократических странах смена политических режимов не является угрожающей государству процедурой)²⁶.

В конечном счете итоговой аналитической линзой при политическом подходе в принятии государственных решений становится оценка актуального и перспективного соотношения общественных сил. Основываясь на понимании статусных и ресурсных возможностей различных (внутренних и внешних) групп, государство при оценке общественных проблем руководствуется так называемой политической целесообразностью, которая предполагает ориентацию властей не столько на рациональные критерии развития общества, сколько на сохранение или изменение баланса сил (который рассматривается как основное условие стабильности и перспективного распределения ключевых общественных ресурсов).

Выработка актуальных и перспективных ориентиров общественного развития тесно связана с использованием различных концепций, доктринальных и идеологических (мифо-символических) конструкций, призванных не только обосновывать политические цели, но и добиваться их поддержки различными слоями населения. Таким образом, с одной стороны, политическое проектирование, как правило, предполагает выдвижение наиболее общих, качественных целей развития общества, а с другой - неразрывно связано с целенаправленным распространением информации в форме агитационно-пропагандистской деятельности, использованием технологий имидж- и бренд-менеджмента, политической риторики и других аналогичных приемов.

Политический уровень принятия госрешений - это стадия процесса управления, на которой определяются цели, ценности, приоритеты и стратегические направления деятельности государства. Это уровень "Что делать?" и "Почему?". Он противопоставляется административному (исполнительному/техническому) уровню, который занимается вопросами "Как делать?" и эффективной реализацией уже принятых решений.

Политический уровень связан с наделением решения легитимностью, т.е. законностью и общественным признанием. Эти решения принимаются в условиях неполной информации и имеют долгосрочные, часто непредсказуемые последствия для всей системы. Высока цена политической ошибки (потеря доверия, отставка, кризис). Принятие решений требует

²⁶ Там же

публичного обсуждения, поддержки большинства и официального оформления (законы, указы), что придает им обязательный характер.

Ключевые характеристики политического уровня принятия решений:

- Публичность и подотчетность: решения принимаются теми, кто избран или назначен для этого народом (парламент, президент, правительство) и несут за них политическую ответственность.
- Конфликт интересов: различные группы (бизнес, НКО, регионы, граждане) имеют разные, часто противоречивые, интересы. Политик должен находить компромисс.
- Роль идеологии и ценностей: решения часто обосновываются не цифрами, а ценностными установками («справедливость», «свобода», «безопасность», «традиции»).
- Неопределенность и риск: последствия решений часто непредсказуемы, а информация неполна.
- Символизм: некоторые решения принимаются не для реального изменения ситуации, а для демонстрации определенной позиции своим избирателям или оппонентам.

Основные модели принятия решений на политическом уровне:

1. Рациональная модель или идеализированная модель. Предполагает, что лицо, принимающее решение (ЛПР):

1. Определяет проблему.
2. Формулирует все возможные цели и альтернативы.
3. Просчитывает издержки и преимущества каждой альтернативы.
4. Выбирает вариант с максимальной выгодой.

На практике почти неосуществима из-за ограниченности времени, информации и ресурсов.

2. Модель ограниченной рациональности (Герберт Саймон): Более реалистичная модель. ЛПР не ищет оптимальное решение, а удовлетворяет - находит первый приемлемый вариант, который отвечает минимальным критериям. Решения основаны на опыте, интуиции и «правилах большого пальца».

3. Инкременталистская модель (Чарльз Линдблом): Решения принимаются не радикально, а небольшими, поэтапными изменениями («от ползучести»). Это снижает риски и позволяет достигать консенсуса. Пример: ежегодное незначительное изменение ставок налогов.

4. Модель «мусорной корзины» (Марч и Олсен): Применима к организациям с высокой неопределенностью. Решения - это результат случайного совпадения четырех потоков: проблем, решений, участников и благоприятных возможностей для выбора. Решение ищет проблему, а не наоборот.

Ключевые акторы политического уровня принятия государственного решения:

1. Формальные институты: Парламент, Правительство, Президент/Премьер-министр, Суды (особенно конституционные).
2. Неформальные акторы:
 - Политические партии: формулируют идеологические платформы и программы.
 - Группы интересов (лоббисты): представляют интересы бизнеса, профсоюзов, отраслей.

- СМИ: формируют общественное мнение и политическую повестку дня.
- Экспертные сообщества и «мозговые тресты»: обеспечивают аналитическую и идеологическую поддержку.
- Массовые общественные движения: оказывают давление «снизу» (митинги, петиции).

Практические задания:

Кейс 1: Разрешение локального экологического конфликта (на примере проекта строительства завода или мусорного полигона)

Ситуация: Крупная корпорация планирует строительство нового завода вблизи населенного пункта. Местные жители и активисты выступают против, опасаясь за экологию.

· Задача: Предложите схему политического урегулирования конфликта.

· Вопросы для анализа:

1. Определите всех стейкхолдеров (заинтересованные стороны) и их интересы (корпорация, региональные власти, мэрия, местные жители, экологические НКО, СМИ).
2. На каком уровне должно приниматься окончательное решение: местном, региональном или федеральном? Почему?
3. Какие политические инструменты можно использовать для поиска компромисса? (Публичные слушания, создание совместной рабочей группы с активистами, предложение социально-экономических компенсаций для территории, лоббирование своих интересов в вышестоящих органах власти).
4. Какую роль в этом процессе может сыграть губернатор региона как ключевой политический актор?

☺ Вопросы для дискуссии и закрепления материала:

1. Сравните рациональную и инкременталистскую модели. Какая из них, на ваш взгляд, более точно описывает реальный политический процесс в современном Кыргызстане? Приведите примеры.
2. Является ли принятие политических решений искусством или наукой? Где проходит грань между политической волей и популизмом?
3. Какую роль в современном мире играют социальные сети как актор политического уровня принятия решений? Меняют ли они саму природу этого процесса?
4. Кто обладает большим влиянием на принятие ключевых политических решений в вашей стране: формальные институты (например, парламент) или неформальные группы интересов (крупный бизнес)? Обоснуйте свою точку зрения.
5. Можно ли считать решение о проведении масштабного международного спортивного события (например, Олимпиады или чемпионата по футболу) чисто политическим? Какие интересы и риски здесь задействованы?

§3. Макроэкономический уровень принятия государственных решений

Макроэкономический уровень принятия решений определяет траекторию развития всей национальной экономики страны. В противоположность политическому уровню государство - выступает в процессе принятия решений и в качестве органа макроэкономического регулирования и управления. Макроэкономические решения - это не только чистая экономика, но и сложный политический процесс. Влияние политиков и государственных органов на принятие макроэкономических решений осуществляется по

двум основным направлениям: прямое регулирование (использование инструментов политики) и внешнее влияние (установление приоритетов, политическое давление).

Здесь кардинально меняются основные параметры деятельности государства. Так, главной целью для него является не сохранение власти той или иной группировки правящего класса, а обслуживание населения и интеграция общества как социально-экономического целого. Поэтому доминирующим стилем взаимоотношений государственных структур и общественности являются отношения не властвующих и подвластных, а управляющих и управляемых. Этот формат отношений предполагает, что органы управления будут действовать путем стимулирования поведения граждан, которые в свою очередь будут иметь возможность отклоняться, соглашаться или демонстрировать иные реакции на вызовы государства. В данном случае государство уже применяет методы контроля, стимуляции, но не силового принуждения.

На данном уровне главным действующим субъектом становится правительство, исполнительные органы, а основным содержанием их функций структур является реализация целей хозяйственно-распорядительной деятельности. В свою очередь это предусматривает, что структура органов принятия решений носит в данном случае линейно-штабной характер (в том числе подразумевая и наличие определенных сетевых объединений). Соответствующие министерства, ведомства, отделы и департаменты, а также другие органы государства составляют единые цепочки управленческих действий, рационализирующих и даже алгоритмизирующих данный управленческий процесс.

Государственные служащие здесь сориентированы на то, чтобы принимаемые ими решения принесли максимальную пользу как можно более широкому кругу граждан. Таким образом, исполнительно-распорядительные органы стремятся строить свою деятельность на принципах объективного видения ситуации. Функционально обусловлено и стремление государственных органов максимально экономно поддерживать сформулированную линию развития. Другими словами, вся система государственного управления ориентируется на постановку целей и задач, определяемых необходимостью получения максимально возможных результатов при минимальном использовании средств налогоплательщиков. Такая ориентация на сугубо управленческие критерии своей деятельности предполагает заинтересованность государственных структур в сохранении социальной стабильности, соответствии принимаемых решений действующему законодательству, росте компетенции своего аппарата, а также решении других задач, направленных на повышение эффективности управления. Если к примеру, в бюджетном процессе политические подходы связаны с согласованием интересов между группами, балансировкой сил, и другими аналогичными задачами, то экономически эта задача решается через устранение соперничества сторон на ресурсной и на правовой основе.

На этом уровне существенным значением обладает позиция «первых лиц», т.е. политическая воля ЛПР (в правительстве, министерствах и ведомствах). Однако, в данном случае их возможности к навязыванию повестки дня, доминированию при выработке окончательных приоритетов достаточно ограничены. Во-первых, в связи с наличием контроля со стороны политических структур, а также действием законодательства и правоприменительной практикой. Во-вторых, по той причине, что соответствующие отдельные области и сферы социальной жизни, в большей степени дают возможность применения конкретных показателей успеха, нежели межсекторная область, все общество в целом. В-третьих, существенно более высокую в функциональном отношении роль выполняют эксперты и представители академического сообщества. Они способны

формулировать и публично информировать общественность об альтернативных подходах в решении той или иной конкретной задачи.

Специфика данного уровня принятия решений проявляется и в том, что здесь применяются в основном три основных типа регуляторов: 1) политические приоритеты и ценности; 2) экономическая (рациональная) целесообразность; 3) действующее законодательство. При этом именно последнее является основным регулятором постановки и реализации общественных целей. В то же время политическую ответственность, как правило, несут высшие чиновники и часть среднего звена госаппарата.

Таким образом, закон, рациональность, профессиональная компетентность чиновников и экономическая эффективность должны стать главными ориентирами в принятии государственных решений на данном уровне. Однако, реальность демонстрирует противоречия и на этом уровне различных видов ответственности: политической (отражающий уровень лояльности руководству и его приоритетам), юридической (административной, уголовной) и морально-этической (характеризующей уровень поддержки правительственных решений со стороны общественности). Мировой опыт показывает, что политики (даже бывшие) чаще избегают наказания за свои даже неправомерные инициативы, «продавливаемые» решения и другие - неэффективные, а иногда и губительные для страны - аналогичные действия. В то же время госадминистраторы всегда являются подсудными деятелями и потому вынуждены трезво оценивать последствия своих действий²⁷.

Факторы, которые могут ослабить качество управленческой деятельности государственных органов, существенно сузить возможности государства как центра принятия эффективных управленческих решений:

- сложная хозяйственная ситуация
- непрофессионализм работников сферы управления
- ограниченность финансовых (материальных) ресурсов государства
- противоречивость законодательства
- конфликт между мнением политических и хозяйственных руководителей по тому или иному кругу вопросов
- действия чиновников, стремящихся приватизировать рабочие органы государства, т.е. криминализирующие свою профессиональную деятельность
- нежелание крупных чиновников переходить - в силу масштабности их производственных задач - к более открытой общественности, публичной форме деятельности.

Ключевыми целями макроэкономической политики являются:

1. Устойчивый экономический рост (рост ВВП).
2. Стабильность цен (низкая инфляция).
3. Высокий уровень занятости (низкая безработица).
4. Сбалансированный внешнеторговый баланс.

Проблема в том, что эти цели часто конфликтуют между собой (например, борьба с инфляцией может тормозить экономический рост и увеличивать безработицу). Искусство правительства - найти баланс при принятии решений.

²⁷ Соловьев А.И. Принятие и исполнение государственных решений: Учебное пособие для студентов вузов. - 3-е издание. исп. и доп. - М.: Издательство: "Аспект Пресс", 2024, С.183

Государство влияет на экономику через три основных канала (фискальная, монетарная, внешнеэкономическая политика):

1. Бюджетно-налоговая (фискальная) политика, т.е. управления государственным бюджетом (доходами и расходами) через налоги и государственные расходы. Данную политику проводит Правительство и Министерство финансов.

Инструменты реализации налоговой политики:

- Налоги: Повышение налогов изымает деньги из экономики, охлаждая ее (сдерживающая политика). Снижение налогов стимулирует спрос и деловую активность (стимулирующая политика).
- Государственные расходы: Увеличение расходов (на инфраструктуру, здравоохранение, оборону) напрямую стимулирует спрос и рост на потребительские товары и услуги, поскольку повышает покупательную способность населения, особенно у социально незащищенных слоев. Это приводит к росту потребительского спроса, что, в свою очередь, стимулирует производство и, как следствие, экономический рост в целом, что отражается в увеличении ВВП.
- Сокращение расходов, наоборот сдерживает экономику.

2. Кредитно-денежная (монетарная) политика, т.е. управление государством денежной массой и процентными ставками для контроля над инфляцией и стабилизации национальной валюты. Данную политику проводит Центральный Банк государства (независимый от правительства в большинстве стран).

Инструменты монетарной политики:

- Главный инструмент. Ключевая ставка по которой Центральный банк государства выдает кредиты коммерческим банкам. Повышение ставки делает кредиты дорогими, что сдерживает инфляцию и укрепляет курс национальной валюты. Снижение ставки удешевляет кредиты, стимулируя рост.
- Нормативы обязательных резервов, т.е. доля обязательств коммерческого банка (по привлеченным депозитам), которую он обязан хранить в центральном банке.
- Операции на открытом рынке (покупка-продажа гособлигаций).

3. Внешнеэкономическая политика государства направлена на регулирование внешней торговли (таможенные пошлины, квоты) и управления валютным курсом.

Инструменты внешнеэкономической политики:

- Плавающий курс (определяется рынком).
- Фиксированный курс (Центральный Банк удерживает курс в определенном коридоре).
- Протекционистские меры (защита внутреннего производителя).

Принятие макроэкономических решений всегда сложный выбор между плохим и очень плохим, или между хорошим и отличным. На практике решения принимаются в условиях неопределенности и требуют постоянного поиска баланса между различными, часто противоречивыми, задачами. Не существует идеальных решений.

В глобальном мире сегодня можно выделить следующие вызовы для макроэкономического управления:

- Глобализация и санкции: экономики больше не изолированы и решения, принятые в одной стране, мгновенно влияют на другие.
- Высокий уровень госдолга: ограничивает возможности для фискального стимулирования.
- Низкие темпы роста и структурные проблемы: Одними макроэкономическими мерами нельзя решить проблемы низкой производительности, демографии или технологического отставания.

Наблюдаемый сегодня практически во всех индустриальных странах рост сферы государственного регулирования объективно способствует повышению роли экономических органов государства, которые становятся все более полноправными участниками процесса выработки общезначимых решений. Растет и их автономность и самостоятельность. теперь государственная администрация обладает несравненно большими возможностями в деле проведения собственной линии, влияющей на позиции политических лидеров. Одним словом, структуры хозяйственно-распорядительной деятельности получают сегодня все больше возможностей "делать политику", то есть вырабатывать приоритеты и цели государственного развития, не привлекая к этому выборных политиков.

Одновременно ведущими источниками развития данного уровня принятия государственных решений становятся кадровые механизмы, способствующие повышению качества управленческой деятельности государственных служащих (проведение профессиональных экзаменов, учет опыта и заслуг и т.д.); совершенствование законодательства и повышение оперативности принятия необходимых правовых актов, уточнение процедурной стороны управленческих действий; совершенствование организационной структуры управления; накопление и оптимальное перераспределение ключевых ресурсов и другие аналогичные механизмы.

Таким образом несмотря на то, что политические институты могут перекраивать структуру государственных органов, пересматривать их функции и даже вообще прекращать полномочия некоторых из них, структуры экономического планирования неуклонно набирают политический вес и укрепляют свои позиции в механизмах принятия решений. Особенно ярко эта тенденция проявляется в стабильных политических условиях, когда политические приоритеты устойчиво определяют состояние общественного мнения, а органы государственного управления все больше выходят на первый план в качестве самостоятельного субъекта определения проблем и формулировки общественных целей.

Практические задания

Кейс 1: Стимулирование экономики в период кризиса («Кейнсианский подход» - США, 2008-2009 гг.)

Ситуация: Глобальный финансовый кризис, спад производства, рост безработицы.

1. Действия властей: Правительство США (администрация Обамы): Приняло программу «American Recovery and Reinvestment Act» - масштабные госрасходы на почти 800 млрд долларов на инфраструктуру, энергетику, помощь штатам и налоговые льготы. Это была классическая стимулирующая фискальная политика.
2. Федеральная резервная система, центральный банк Соединённых Штатов Америки: Снизила ключевую ставку почти до нуля и начала программу

«количественного смягчения» (QE) - выкупала активы на рынке, чтобы насытить экономику ликвидностью.

Вопросы для обсуждения:

1. Почему в кризис власти пошли на увеличение госдолга (дефицита бюджета)?
2. Какие были риски у такой политики? (Риск гиперинфляции, «перегрев» экономики, рост госдолга.
3. Можно ли считать эти меры успешными? Аргументируйте.

Кейс 2: Выбор режима валютной политики

Ситуация: Страна с сырьевой экономикой (например, Россия или Саудовская Аравия) зависит от цен на нефть.

Возможные решения:

Вариант А: Плавающий курс рубля. При падении цен на нефть рубль дешевеет. Это автоматически делает несырьевой экспорт более выгодным и поддерживает бюджет (поступления в долларах конвертируются в больше рублей).

Вариант Б: Фиксированный курс. Центральный Банк тратит золотовалютные резервы, чтобы удержать курс на заданном уровне. Это дает стабильность бизнесу, но ведет к быстрому истощению резервов.

Вопросы для обсуждения:

1. Какой режим вы считаете более устойчивым для сырьевой экономики в долгосрочной перспективе?
2. Каковы плюсы и минусы плавающего курса для простых граждан и бизнеса?



Вопросы для дискуссии и закрепления материала:

1. Какая из двух политик (фискальная или монетарная) более эффективна в условиях глубокой рецессии?
2. Считаете ли вы, что в современных условиях монетарная политика (управление через ставку Центральный Банк) стала более эффективным инструментом, чем фискальная (госрасходы и налоги)? Почему?
3. Как конфликт между целью снижения инфляции и целью обеспечения полной занятости отражается в решениях Центрального Банка?
4. Какие основные модели для принятия макроэкономических решений Вы знаете?
5. В чем ограничения макроэкономических подходов при принятии государственных решений?

§ 4. Административный уровень принятия решений

Административный уровень принятия решений -это "двигатель" государственной машины, который преобразует политическую волю в конкретные действия и услуги для граждан и бизнеса. Здесь политические стратегии, государственные программы превращаются в реальность. Государственные служащие, чиновники, аппарат министерств и ведомств разрабатывают подзаконные акты, инструкции, распределяют ресурсы, управляют процессами. Их решения - это «как» это сделать.

Административное решение это властное, нормативно оформленное предписание, принимаемое органом государственной власти или его должностным лицом в пределах своей компетенции и направленное на решение конкретной управленческой ситуации или

реализацию закона в виде указов, постановлений, приказов, распоряжений, а также могут быть и устные, например, при урегулировании текущих ситуаций.

Эффективность всего государства напрямую зависит от того, насколько качественно, прозрачно и ответственно работает его административная система. Понимание логики этого уровня позволяет не только критиковать чиновников, но и предлагать конструктивные изменения для улучшения работы государственного аппарата.

Административный уровень не просто "технический исполнитель", а сложный мир, где сталкиваются экспертиза, бюрократия, политическое влияние и ресурсные ограничения. Именно на административном уровне формируется особое пространство решений, где организационно-кадровая структура государственного управления обеспечивает функциональную связь между различными частями госаппарата.

Именно этот уровень принятия решений характеризует внутри- и межорганизационные особенности взаимоотношений исполнительных и законодательных структур, вовлеченных в процесс подготовки конкретного решения, внутриведомственные процессы подготовки, обсуждения и согласования проектов, характер прохождения документов по различным этапам управления и иные аспекты управленческих отношений подобного типа. Другими словами, этот уровень принятия решений обеспечивает поддержание аппаратных связей и отношений при принятии и корректировке целей, формируя тем самым особую логику служебных и человеческих отношений.

Данные процессы в административной среде демонстрируют, условно говоря, микротехнологический уровень принятия решений, где доминируют особые аппаратные законы и технологии, действуют специфические аппаратные субъекты или, одним словом, складывается собственная логика служебных и человеческих отношений, весьма существенно влияющая на характер выработки и осуществление государственных целей.

Более того, обладая относительной автономностью и самостоятельностью, административные структуры по-своему интерпретировать принятые наверху решения, корректировать их содержание и даже замещать их собственными целями. Например, начальник отдела министерства из чувства соперничества с коллегами может заволоклить подготовку проекта важнейшего государственного закона; командир воинской части вопреки указаниям даже политического руководства может, руководствуясь внутриармейскими стереотипами, провоцировать продолжение военного конфликта с сопредельным государством. Еще такой яркий пример, который актуален для Кыргызстана, когда высшим руководством страны ведется беспощадная борьба против коррупции. Допустим, после того как какой-нибудь министр объявляет об уничтожении коррупции в его ведомстве, а через день за эти же проступки ловят его подчиненных, очевидно, что меняется политический смысл и характер его руководящих замыслов и действий.

Организационно-административный уровень поддерживает непосредственные контакты органов власти и управления с гражданским населением. В этом плане организационно-кадровые связи и структуры, административные площадки обладают собственным значением и ролью при разработке и исполнении государственных решений. При этом они руководствуются прежде всего служебными инструкциями, деловыми технологиями, системой профессиональных знаний и внутренними кодексами. Здесь уже государство относится к своим гражданам как к клиентам, потребляющим определенные товары и услуги и конкретных государственных организаций и учреждений.

Ключевые характеристики административных решений:

1. Подзаконность: Административное решение не может противоречить закону. Оно детализирует и исполняет его. Например, парламент принимает закон "Об образовании"-политический уровень. Министерство просвещения издает приказ об утверждении государственных образовательных стандартов (ГОС) – это уже административный уровень.
2. Иерархичность: Решения на нижних ступенях власти должны соответствовать решениям на верхних. Например, решение муниципального департамента образования о выделении денег на школьные учебники должно соответствовать решениям регионального министерства (областного отдела образования) и государственной стратегии.
3. Процедурность: Принятие решения строго регламентировано административными регламентами, правилами и процедурами обеспечивает предсказуемость и снижает произвол.
4. Экспертный характер: Чиновники, принимающие решения должны владеть специальными знаниями, опытом в своей области и уметь проводить анализ, расчеты, оценивают риски.
5. Ресурсная обеспеченность: Решение должно учитывать наличие финансовых, кадровых, материальных ресурсов для его реализации.

Процесс принятия административного решения включает следующее:

1. Идентификация проблемы: Выявление несоответствия между желаемым состоянием и реальным. Например, рост аварий на конкретном участке дороги.
2. Анализ и сбор информации: Сбор статистики, запросы в другие ведомства, проведение исследований.
3. Разработка альтернатив: Рассмотрение нескольких вариантов решения. Например, установить "лежачего полицейского", светофор, камеру видеонаблюдения.
4. Оценка альтернатив: Анализ затрат, последствий, правовых ограничений для каждого варианта.
5. Выбор и оформление решения: Принятие окончательного варианта и его оформление в виде приказа, распоряжения, инструкции.
6. Реализация и контроль: Исполнение решения и мониторинг его эффективности.

Факторы, влияющие на принятие административных решений:

1. Административные барьеры (бюрократия): Сложные процедуры могут тормозить реализацию даже самых хороших идей.
2. Ведомственный интерес: Стремление министерства или департамента увеличить свой бюджет, штат или влияние.
3. Лоббизм: Влияние заинтересованных групп (бизнес, НКО) на содержание подзаконных актов.
4. Ресурсные ограничения: Нехватка финансов, кадров, технологий.
5. Принцип "негативной координации": Стремление ведомств не брать на себя ответственность и "отфутболить" проблему.

Практические задания:

Кейс 1: Реформа контроля за уличной торговлей

Ситуация: Мэр города (политический уровень) издает распоряжение: навести порядок с несанкционированной уличной торговлей в центре города и создать комфортные условия для легальных предпринимателей.

Задача для Департамента торговли (административный уровень): разработать порядок реализации этого распоряжения.

Вопросы для анализа:

1. Какие административные решения должен принять Департамент?
2. С какими ведомствами ему необходимо согласовать свои действия (полиция, служба потребнадзора, департамент имущества)?
3. Как учесть интересы разных сторон: жителей (жалобы на шум и грязь), нелегальных торговцев (социальная напряженность), легальных предпринимателей (конкуренция)?
4. Разработайте проект административного регламента, который бы исполнял волю мэра.

Кейс 2: Цифровизация сельской медицины

Ситуация: Министерство здравоохранения Кыргызстана (политический уровень) запускает федеральный проект "Цифровая медицина", предусматривающий оснащение всех фельдшерско-акушерских пунктов (ФАП) в сельской местности телемедицинским оборудованием.

Задача для областного отдела здравоохранения (административный уровень): Реализовать этот проект на территории своего области.

Вопросы для анализа:

1. Составьте план-график административных решений, которые необходимо принять.
2. Какие ресурсы (бюджет, кадры, инфраструктура) являются критическими и как их обеспечить?
3. С какими административными барьерами вы можете столкнуться (например, процедура госзакупок сложного оборудования, неготовность кадров)?
4. Как вы будете измерять эффективность принятых вами решений (KPI)?

Кейс 3: Дилемма чиновника (Этический аспект)

Ситуация: Вы - начальник отдела в государственном комитете по экологии. Вам поручено согласовать проект строительства завода, который даст региону сотни рабочих мест. Экспертиза вашего ведомства выявила серьезные недоработки в разделе проекта об очистных сооружениях. Руководитель комитета (ваш прямой начальник) намекает, что "нужно быть помягче", так как проект курирует влиятельное лицо.

Вопросы для анализа:

1. Какие административные решения вы можете принять в этой ситуации?

2. Проанализируйте возможные последствия каждого варианта (для экологии, для своей карьеры, для отношений с начальством).
3. Какие формальные процедуры и законы могут вас защитить?
4. Где находится грань между административной гибкостью и коррупцией?

Кейс 4: Дефицит электроэнергии в регионе

Описание: Регион столкнулся с хроническим дефицитом электроэнергии, что влияет на промышленность и домохозяйства.

Задачи: 1) Идентифицировать ключевые причины; 2) Составить минимум три альтернативы; 3) Провести краткий СВА (перечислить выгоды/издержки); 4) Определить заинтересованные стороны и стратегию коммуникации; 5) Определите уровень принятия решения.

☺ Вопросы для дискуссии и закрепления материала:

1. Можно ли считать административный уровень принятия решений чисто техническим, или он тоже является политическим? Где грань?
2. Что важнее для эффективности госуправления: качественный политический курс или эффективный административный аппарат?
3. Могут ли подходы, принимаемые на административно-организационном уровне, повлиять на стратегические интересы и планы государства?
4. "Бюрократия" - это неизбежное зло или необходимый инструмент управления? Как минимизировать ее негативные проявления?
5. Как цифровизация (внедрение госуслуг, суперсервисов) меняет процесс принятия административных решений?
6. Кто должен нести ответственность за провал государственной программы: министр (политик) или чиновники, которые плохо ее реализовали (администраторы)?
7. Какие способы преодоления межуровневых противоречий по принятию государственных решений Вы знаете?
8. Алгоритмическая ответственность: Кто будет нести ответственность, если алгоритм, используемый госорганом для распределения ресурсов, примет дискриминационное решение? Разработчик, чиновник, утвердивший его к использованию, или министр?
9. Как спроектировать систему принятия решений, которая была бы не только эффективна в "спокойные" времена, но и способна адаптироваться и становиться сильнее в условиях кризисов и "черных лебедей"?

Глава 4. Принятие управленческих решений на муниципальном уровне

§ 1. Особенности решений в системе муниципального управления. Виды муниципальных решений.

§ 2. Подготовка и принятие муниципальных решений как вид служебной деятельности.

§ 3. Принятие решений основными субъектами муниципального управления.

§ 1. Особенности решений в системе муниципального управления. Виды муниципальных решений.

Муниципальное решение - это целенаправленная деятельность должностных лиц и органов местного самоуправления (МСУ) по разрешению проблем и вопросов местного значения. Это сознательный выбор, совершаемый руководителем или коллегиальным органом (главой муниципалитета, главой администрации, депутатами представительного органа) из нескольких альтернатив в рамках своих полномочий, направленный на достижение целей социально-экономического развития муниципального образования и решение вопросов местного значения.

Решения на муниципальном уровне максимально близки к населению и напрямую влияют на качество его жизни (благоустройство, жилищно-коммунальное хозяйство, образование, культура). Она реализуется в соответствии с требованиями законодательства, подзаконных актов и актов местного нормотворчества согласно возложенным полномочиям.

Муниципальное управленческое решение также оптимально возможный вариант управленческого воздействия субъектов МСУ, на основе анализа и комплексной оценки проблемной ситуации на основании законов, определяющих функционирование и развитие муниципалитета²⁸.

Особенности принятия решений на муниципальном уровне (далее уровня МСУ) вытекают из специфики организации МСУ, а также муниципального управления как вида управленческой деятельности. К характерным чертам муниципальных решений можно отнести, во-первых, то, что это локальные решения на уровне МСУ, а не на общегосударственном уровне, т.е. их действие ограничивается отдельной административной территорией. Во-вторых, реализация решения органов МСУ финансируются за счет местного бюджета. В-третьих, общественно значимые решения принимают, представительные органы МСУ в лице местных кеңешей.

Решения, принимаемые органами МСУ, имеют сходства и отличия от решений государственных органов. К сходствам можно отнести следующие:

1. Муниципальные управленческие решения, имеющие политический характер, как правило, принимаются народными избранниками - депутатами местных кеңешей.

2. Решения выражаются в форме различных нормативных правовых актов (постановлений и т.д.).

3. Решения органов МСУ разрабатываются и принимаются в соответствии с требованиями действующего законодательства.

3. Нормативно закреплённая процедура опубликования решений и доведения их до исполнителей и сведения граждан.

4. Принудительный и обязательный характер исполнения решений, принимаемых органами МСУ.

²⁸ Круталевич М.Г. Формирование управленческих решений на муниципальном уровне управления: учебно-методическое пособие / Оренбургский гос. ун-т. -Оренбург: ОГУ, 2015. - 158 с.

5. Управленческие решения направлены во внешнюю среду, что обуславливает сложность оценки их эффективности.

6. Соответствие распорядительной части решения уровню компетенции органа МСУ. Это предполагает, что муниципальные решения не должны противоречить государственным решениям.

Муниципальное решение, как и государственные решения, характеризуют также следующие отличительные признаки²⁹:

- директивность, обязательность для выполнения;
- многоцелевой характер;
- регламентированность процесса подготовки и принятия решения;
- участие в подготовке решения с заинтересованных сторон;
- обязательность информационно-аналитической обеспеченности;
- доминирование демократического стилей принятия решений.

Управленческим решениям, принимаемым органами МСУ, присущи также следующие черты³⁰:

- властность - решения принимаются органами МСУ обладающими соответствующими полномочиями и несущими ответственность за их исполнение и результаты;
- обеспеченность исполнения управленческого решения, не только финансовыми средствами, но и материальными ресурсами;
- решения носят публично-правовой характер, они обязывают, запрещают, предписывают, лишают, разрешают, устанавливают и т. д.;
- управленческие решения оформляются надлежащим образом в установленном порядке.

Наконец, решения в муниципальном управлении можно рассматривать в трех взаимосвязанных аспектах³¹:

1. Как специфический вид профессиональной деятельности служащих занимающих различные должности в аппаратах органов МСУ и связанные с подготовкой или принятием управленческих решений.

2. Как найденный, но еще не осуществленный вариант управленческого воздействия, описание предполагаемых действий органов МСУ.

3. Организационно-практическая деятельность руководителей органов МСУ, как итог их деятельности, практический результат.

Таким образом, принятие решений в системе МСУ обладают целым рядом специфических особенностей. Поэтому при принятии качественных и эффективных решений необходимо учитывать эти особенности и соблюдать основные требования, предъявляемые к решениям.

²⁹ Дульзон, А. А. Разработка управленческих решений. Учебник / А. А. Дульзон. - Томск: Изд-во Томского политехнического университета, 2019. - 295 с

³⁰ Бурянина О. А., Абрамкина С. Р. Управленческие решения местных органов власти: критерии выбора эффективных методов управления // Социум и власть. 2019. № 1 (75). С. 91-101.

³¹ Зотов В.Б., Макшева З.М. Муниципальное управление. Учебник для вузов. - М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2003. 279 с

Виды муниципальных решений. Решения органов МСУ можно классифицировать по различным основаниям: по содержанию и субъектам принятия решений; направленности цели решений; времени действия и нормативной форме решений³².

По содержанию решения органов МСУ могут быть следующими:

- Политическими - принимаются представительными органами МСУ или главой исполнительного органа МСУ по общественно значимым проблемам местного сообщества и вопросам местного значения.
- Административными - направлены на обеспечение нормального функционирования муниципалитета и работы подразделений органов МСУ.
- Единоличными и коллегиальными - в зависимости полномочий органов МСУ и их должностных лиц принимающих решение.

По целям можно выделить следующие муниципальные решения:

- Стратегические - определяют цели и задачи социально-экономического развития муниципалитета или конкретной сферы местного развития. Например, разработка программ и проектов социально-экономического развития территории.
- Оперативные - связаны с осуществлением текущих целей и задач муниципалитета, рассчитаны на период, не превышающий месяца.
- Организационные – решения, которые делают руководители органов МСУ, обусловленные занимаемой им должностью.

По времени действия принятого муниципального решения:

- Рассчитанные на определённый период - например, установочный приказ, план на год, полгода, квартал.
- Срок действия, которых заранее не устанавливается — они действуют до тех пор, пока не отменяются или изменяются (например, инструкции).
- Прекращающие своё действие по мере их исполнения - когда предусмотреть конкретный срок их действия не представляется возможным.

По нормативной форме муниципальные решения могут быть:

- Нормативными - содержат нормы права, обязательные к исполнению неопределённым кругом лиц и рассчитанные на неоднократное применение. Это, например, принятие устава местного сообщества, регламенты работы органов МСУ, постановления о местных налогах и сборах.
- Ненормативные - имеют индивидуальный, исполнительно-распорядительный характер, устанавливают, изменяют или отменяют права и обязанности конкретных лиц. Например, договор найма муниципального жилого помещения, распоряжение органа МСУ о выделении дополнительных средств на ремонт объекта образовательного учреждения.

В зависимости **от сферы воздействия** управленческие муниципальные решения подразделяются на:

- Экономические, например, разработка и реализация программ по поддержке малого и среднего бизнеса на территории муниципалитета.
- Социальные, предполагают реализацию управленческих действий по организации и поддержке местного населения.

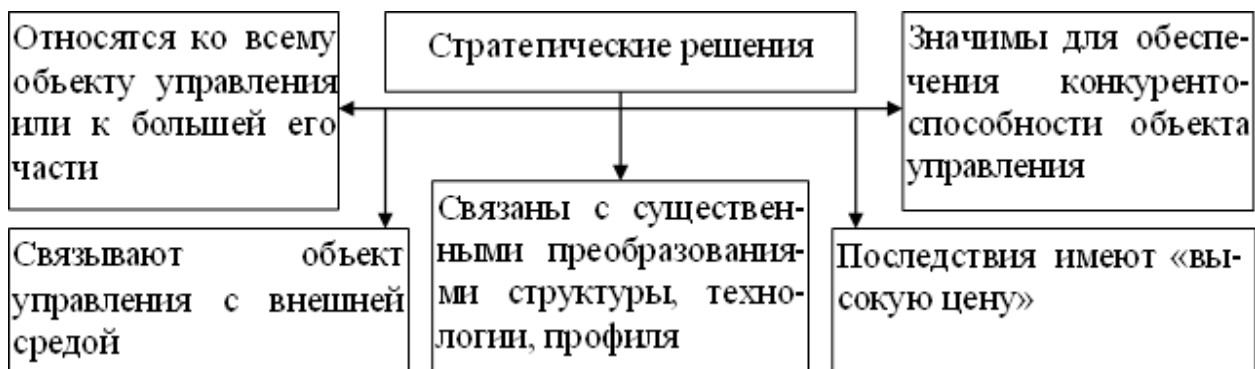
³² Анализ видов управленческих решений в системе муниципального управления// https://spravochnick.ru/gosudarstvennoe_i_municipalnoe_upravlenie/analiz_vidov_upravlencheskihresheniy_v_sisteme_municipalnogo_upravleniya/

- Решения в культурной сфере, направленные на оптимизацию функционирования культурных учреждений, в том числе их модернизацию.

Приведённая классификация муниципальных решений носит условный характер, каждое решение может быть отнесено одновременно к целому ряду групп, типов решений.

В качестве примера рассмотрим основные характеристики муниципальных стратегических решений. Они, как правило, основаны на данных о динамике социально-экономических показателей муниципалитета за прошлые периоды, на результатах анализа прошлого опыта и их сравнении с текущим состоянием. Принимаются такие управленческие решения на период исполнения более одного года.

Рисунок 4.1. Характеристика стратегических решений



Муниципальные управленческие решения могут различаться и по другим критериям:

1) По форме выражения:

- Нормативные акты: уставы, правила, положения, регламенты, муниципальные правовые акты.
- Индивидуальные управленческие решения: распоряжения и постановления, адресованные конкретным объектам (учреждениям, жителям).
- Коллегиальные решения: решения представительных органов МСУ (местных кеңешей).

2) По сфере применения:

- Организационные: изменения структур, регламентов, распределение полномочий.
- Экономические; бюджет, налоги, тарифы, муниципальная собственность.
- Социальные: поддержка населения, образование, здравоохранение, культура, спорт.
- Коммунальные: жилищно-коммунальное хозяйство, благоустройство, транспорт, экология.

3) По порядку разработки:

- Запрограммированные (стандартные), по заранее установленным процедурам, регламентам.
- Незапрограммированные (нестандартные), в ситуациях требующих новых и инновационных подходов.

§ 2. Подготовка и принятие муниципальных решений как вид служебной деятельности

Служащие органов МСУ играют ключевую роль в подготовке и обосновании управленческих решений на местном уровне. Их функции носят комплексный характер и охватывают все этапы принятия решений³³:

1. Выявление проблемы, анализ причин, фиксация потребностей.
2. Подготовка альтернативных решений и их обоснование.
3. Обсуждение и согласование, организация экспертиз, консультаций.
4. Оформление решения, юридико-техническая проработка документов.
5. Реализация, координация исполнителей, распределение ресурсов.
6. Контроль, мониторинг и оценка результатов, подготовка отчетов.

При этом муниципальные служащие не принимают решения, это функция принадлежит выборным органам МСУ (местным кеңешам) и главам исполнительных органов МСУ в лице мэров городов и глав айлы окмоту.

Процессы подготовки и формы принятия решений органами МСУ имеют сходства и отличия с решениями, принимаемыми органами государственного управления. Процесс принятия решений в органах МСУ проходят те же стадии что и при принятии государственных решений и представляет последовательность процедур, приводящих к решению проблем в комплексе с методами разработки и выбора подходящих альтернатив.

Решения органов МСУ, должны соответствовать ряду требований, к которым можно отнести следующие³⁴:

- 1) всесторонняя обоснованность решения;
- 2) своевременность принятия решения, так как преждевременные или запоздалые решения приносят мало пользы для общества;
- 3) полномочность - субъекты управления должны строго соблюдать предоставленные им права и обязанности;
- 4) принимаемые управленческие решения должны соответствовать и быть согласованны с ранее принятыми решениями.

Принятие решений органами МСУ отличаются еще и тем, что они должны быть не только эффективными, но и признанными и одобренными большинством местного населения, так как система МСУ является своего одной из форм реализации народовластия.

При подготовке и принятии управленческих решений органов МСУ следует учитывать следующие принципы³⁵:

- учет мнения различных групп населения, интересы которых затрагивает намечаемое решение;
- коллегиальный характер принятия наиболее важных решений, установленный законодательством и уставом местного сообщества;
- учет полномочий и взаимоотношений между представительным и исполнительным органами МСУ;

³³ Жигарь О. В «Условия и факторы качества управленческих решений органов местного самоуправления», опубликованная в журнале «Вестник Челябинского университета. Сер. 7. Государственное и муниципальное управление», №1, 2005

³⁴ Сорокин А.В. Методы принятия управленческих решений: Учебное пособие для студентов всех форм обучения экономических направлений /Рубцовск, 2022. - 50 с

³⁵ Бабун Р. В. Организация муниципального управления. Учебное пособие. 2-е изд. - СПб.: Питер, 2016. -336 с.

- контроль исполнения управленческих решений, в том числе общественного контроля со стороны местного сообщества и СМИ.

Соблюдение этих принципов, несомненно, усложняет процесс муниципального управления, однако обеспечивает принятие более обоснованных решений и эффективный контроль их исполнения. И наоборот, их нарушение приводит к сбоям в системе МСУ, порождает конфликты между ветвями муниципальной власти, вызывает недовольство граждан.

Таким образом, управленческие решения органов МСУ должны быть актуальными, иметь четкую целевую направленность, быть эффективными, обоснованными, своевременными и допускать гибкость исполнения³⁶.

Вместе с этим, принятие решений органами МСУ это сложный и многогранный процесс, требующий четкой организации. На этот процесс влияет множество факторов, которые можно разделить на две группы³⁷.

В первой группе основополагающим фактором является адекватное понимание решаемой проблемы и правильная формулировка цели. Правильно определенная проблема и поставленная цель – важнейший фактор, характеризующий качество и эффективность управленческого решения. Большую роль в их определении играют: объемы и достоверность используемых данных; методики и инструменты анализа; методы разработки альтернативных вариантов решений; процедуры и способы выбора наиболее оптимальных решений.

Вторая группа факторов, связанна с организационно-практической деятельностью участников процесса подготовки и принятия решений. Здесь главным фактором является опыт и квалификация руководителей и служащих аппарата органов МСУ.

Основные роли муниципальных служащих в процессе подготовки управленческих решений³⁸.

1. Аналитическая и информационная:

- сбор, обработка и анализ данных исходных данных;
- подготовка справок, отчётов, прогнозов;
- оценка социально-экономических последствий предлагаемых решений.

2. Проектировщика и разработчика:

- разработка проектов муниципальных правовых актов;
- формирование программ и планов развития территории;
- проработка вариантов решений с расчётом ресурсов и сроков.

3. Координатора:

- согласование предложений с подразделениями органа МСУ и другими заинтересованными организациями;
- организация межведомственного взаимодействия;
- проведение рабочих групп, комиссий, совещаний.

4. Консультативная:

- информирование выборных органов МСУ о возможностях и ограничениях;

³⁶ Кильмашкина Т.Н. Управленческое решение: сущность, классификация, предъявляемые требования // Труды Академии управления МВД России. 2018. - № 2 (46). - С. 28-33.

³⁷ Зотов В.Б. Муниципальное управление. Учебник. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2003. -279 с.

³⁸ Козбаненко В.А. Местное самоуправление и муниципальная служба в общей системе управления государством». М., Издательство - БИ. 2000

- разъяснение нормативно правовой базы;
 - предложение оптимальных сценариев и действий.
5. Организационно исполнительная
- подготовка материалов к заседаниям и обсуждениям;
 - оформление решений, протоколов, распорядительных документов;
 - контроль исполнения принятых решений.
6. Коммуникационная:
- взаимодействие с гражданами, общественными организациями, бизнесом;
 - проведение публичных слушаний, консультаций;
 - разъяснение принятых решений населению.
7. Контрольно-мониторинговая:
- отслеживание хода реализации решений;
 - выявление отклонений и рисков;
 - подготовка предложений по корректировке действий.

Классическая модель принятия управленческого решения

1. Выявление и диагностика проблемы (например, жалобы на плохое качество воды).
2. Определение критериев и ограничений (например, качество воды по санитарно-эпидемиологическим правилам и нормативам, бюджет на решение проблемы).
3. Выявление и разработка альтернатив.
 - Альтернатива 1: Ремонт существующих очистных сооружений.
 - Альтернатива 2: Строительство новых сооружений.
 - Альтернатива 3: Закупка воды в цистернах для точек раздачи.
4. Оценка и анализ альтернатив. Сравнение по критериям: стоимость, сроки, долговременность эффекта, социальные последствия.
5. Выбор оптимальной альтернативы.
6. Реализация решения. (Издание постановления, выделение средств, определение подрядчика).
7. Контроль исполнения и оценка эффективности. (Мониторинг качества воды после ремонта).

Можно выделить следующие факторы, которые могут повлиять на принятие решений

- Внешние: Требования законодательства, позиция губернатора или мэра, интересы депутатов, активность общественности (ТОСы, НКО), мнение бизнеса.
- Внутренние: Корпоративная культура администрации, компетенции сотрудников, личные качества руководителя, лоббирование интересов отдельных подразделений.

Возможные ошибки и риски при принятии решений

- Влияние «групп интересов»: Решение в пользу узкого круга лиц.
- Недостаток информации: Принятие решения «вслепую».
- Волевой подход: Игнорирование экспертизы и процедур.
- Синдром «отложенного решения»: Боязнь ответственности.
- Неучет общественного мнения: Приводит к социальной напряженности.

Практическое задание 1. Сопоставляя материалы, а также Ваш опыт выделите проблемы, с которыми сталкиваются органы МСУ и их служащие для обеспечения принятия качественных управленческих решений:

- 1) недостаточное привлечение общественности к процессу принятия управленческих решений;
- 2) повышение компетентности служащих в разработке и подготовке к принятию управленческих решений;
- 3) существенные недостатки порядка и технологии принятия управленческих решений;
- 4) отсутствие модельного инструментария подготовки вариантов управленческих решений, их сравнения и оценки эффективности и другое.

Практическое задание 2. Для решения данных проблем укажите три приоритетных направления, на которых необходимо сосредоточить внимание:

1. разработать действенный механизм участия экспертов, специалистов и общественности в процессе подготовки решений;
2. разработать формат публичного представления информации о принятых решениях в доступном для понимания общественности виде;
3. рассматривать вопросы, касающиеся развития территории городов и сел, на заседаниях местных советов, сбором предложений по решаемым проблемам;
4. проводить для активистов местного сообщества мероприятия, развивающие правовую грамотность населения; доводить до их сведения о вновь принятых нормативно- правовых актах, других решений;
5. разработать программу повышения квалификации специалистов администрации города и села по современным методам и технологиям выработки обоснованных управленческих решений.

Муниципальные решения основных субъектов МСУ

Большое значение в муниципальном управлении играют решения основных субъектов МСУ в виде правового акта. К основным субъектам МСУ относятся: местные сообщества, представительные органы МСУ в виде местных кенешей и исполнительные органы МСУ (мэрии и айыл окмоту).

Муниципальный правовой акт - это решение, принятое непосредственно местным сообществом, органом МСУ и (или) должностным лицом МСУ по вопросам местного значения или по вопросам осуществления отдельных государственных полномочий, делегированных органам МСУ. Такие решения оформляются документально и обязательны для исполнения на территории муниципального образования.

Муниципальные решения в форме правового акта можно условно, разделить на две группы:

- 1) нормативные правовые акты;
- 2) правоприменительные акты.

К нормативным правовым актам относятся все решения, устанавливающие правила, обязательные для исполнения на территории муниципального образования.

К правоприменительным актам относятся акты, направленные на реализацию (выполнение) норм, определенных муниципальными актами нормативного характера.

В местный кенеш проекты таких решений могут вноситься:

- депутатами местных кенешей;
- главой исполнительного органа МСУ;

- органами территориального общественного самоуправления;
- инициативными группами граждан;
- иными субъектами правотворческой инициативы, установленными уставом местного сообщества.

Нормативные правовые акты представительного органа МСУ, направленные на установление, изменение и отмену местных налогов и сборов, осуществление расходов из средств местного бюджета, могут быть внесены на рассмотрение только по инициативе главы МСУ или при наличии его заключения.

Глава исполнительного органа МСУ издает постановления и распоряжения по вопросам местного значения и вопросам, связанным с осуществлением отдельных государственных полномочий, переданных органам МСУ, а также распоряжения по вопросам организации работы исполнительного органа.

Другие должностные лица МСУ издают распоряжения и приказы по вопросам, которые относятся к их полномочиям.

Порядок вступления в силу и порядок муниципальных правовых актов устанавливается уставом муниципального образования.

Все муниципальные решения, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, подлежат официальному опубликованию (обнародованию) и вступают в силу только после их официального опубликования (обнародования).

Принятие муниципальных решений местными кенешами

Ведущую роль в принятии муниципальных решений играют представительные органы МСУ, т.е. местные кенешы. Важную группу их решений составляют вопросы исключительного их ведения, т.е. вопросы, которые вправе решать только представительные органы МСУ и не вправе решать никакой иной орган. Они включают вопросы, принятие решения по которым не требуют проведения референдумов, опросов общественного мнения, публичных обсуждений в средствах массовой информации, на собраниях и сходах граждан и другие. Осуществляя управленческую деятельность, они тесно взаимодействуют с исполнительным органом МСУ. При организации деятельности и осуществления полномочий по принятию муниципальных решений местные кенешы руководствуются Типовым регламентом.

Практическое задание 1: Изучите Закон КР «О местной государственной администрации и органах местного самоуправления»³⁹ и ознакомьтесь с перечнем вопросов местного значения и отметьте те из них, которые относятся к исключительным компетенциям:

- а) местного кенеша
- б) исполнительного органа МСУ
- в) составьте перечень вопросов, которые находятся в исключительной компетенции местных кенешей.

³⁹ Закон Кыргызской Республики от 20 октября 2021 года № 123 «О местной государственной администрации и органах местного самоуправления»// Электронный ресурс: <https://cbd.minjust.gov.kg/112302/edition/1832/ru>

Практическое задание 2: ознакомьтесь с разделом IV Типового регламента местного кенеша⁴⁰ и изучите отдельно:

- а) порядок подготовки и внесения постановлений местного кенеша
- б) порядок рассмотрения и принятия постановлений местного кенеша

Ответьте на вопрос:

1. Каков алгоритм принятия управленческих решений местным кенешем?
2. Приведите примеры нарушения данного регламента принятия решения местным кенешем и их последствия для местного сообщества.

§ 3. Принятие решений основными субъектами муниципального управления.

Принятие решений главой исполнительного органа МСУ. Этап принятия муниципального решения в виде правового акта главой исполнительного органа МСУ (мэрии или айыл окмоту) состоит в единоличном рассмотрении проекта решения и подписание ими соответствующего документа. Глава исполнительного органа МСУ наделен собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

Порядок принятия муниципального решения в виде муниципального акта главой исполнительного органа МСУ определяет соответствующий регламент работы исполнительного органа МСУ по организации выполнения возложенных задач и функций. Так, датой принятия решения главы исполнительного органа МСУ является день подписания уполномоченным должностным лицом муниципального образования.

В случае отсутствия главы исполнительного органа МСУ документ подписывается лицом, уполномоченным соответствующим правовым актом (уставом муниципального образования, регламентом органа МСУ, распоряжением или приказом должностного лица) исполнять обязанности отсутствующего должностного лица.

Должностное лицо органа местного самоуправления подписывает решение, расписываясь на оригинале и проставляя дату подписания. После подписания на документе проставляется печать органа МСУ.

Участие местных сообществ в принятии муниципальных решений. Как известно, МСУ осуществляется в форме представительного и непосредственного участия местного сообщества в местном самоуправлении. Непосредственное участие местного сообщества в принятии муниципальных решений проявляется в форме обсуждения вопросов общественной жизни и местного значения на сходах (собраниях), курултаях членов местного сообщества, а также в форме нормотворческой инициативы и/или участия в прямом голосовании по особо важным вопросам местного значения⁴¹.

Местный курултай (курултай местного сообщества) - общественно-представительное собрание, дающее рекомендации по направлениям общественного развития соответствующей территории. Организация и порядок деятельности местного курултая определяются Указом Президента КР.

Сходы (собрания) членов местного сообщества проводятся с целью учета мнений членов местного сообщества по вопросам, имеющим важное значение, заслушивания и

⁴⁰ Регламент местного кенеша // Электронный ресурс: <https://mkk.gov.kg/ru/регламент-местного-кенеша>

⁴¹ Закон КР «О местной государственной администрации и органах местного самоуправления» от 20 октября 2021 года № 123, статья 61 Электронный адрес: <https://cbd.minjust.gov.kg/112302/edition/1832/ru>

обсуждения информации депутатов местного кенеша и исполнительных органов местного самоуправления проводятся сходы (собрания), общественные слушания с участием членов местного сообщества, проживающих на территории одной улицы, одного квартала, микрорайона или села, с принятием по ним рекомендаций.

Эти формы участия местных сообществ в принятии муниципальных решений регулируются уставами местных сообществ.

В КР, как и в других демократических государствах, важнейшим условием устойчивого развития общества является активное участие граждан в управлении делами местного сообщества. В республике также созданы институциональные механизмы, других форм обеспечивающие участие граждан и общественных организаций в принятии муниципальных решений:

Общественные слушания - открытые мероприятия, в рамках которых граждане обсуждают проекты решений органов власти.

Консультации с общественностью - процедуры, направленные на сбор мнений и предложений по ключевым вопросам социально-экономического развития.

Общественные советы при государственных органах - консультативные структуры, формируемые с участием представителей гражданского общества.

Экспертные и рабочие группы - временные объединения специалистов и общественных деятелей, вырабатывающие рекомендации по конкретным вопросам управления.

Эти формы участие граждан и общественных организаций в принятии муниципальных решений служит основой прозрачности, подотчетности и эффективности деятельности органов МСУ, а также способствует укреплению доверия между обществом и местной властью.

Таким образом, принятие решений на муниципальном уровне сложный, многокритериальный процесс, находящийся на стыке права, экономики, управления и социологии. Эффективный муниципальный управленец должен быть не только хорошим администратором, но и дипломатом, переговорщиком и стратегом, способным находить баланс между различными, часто конфликтующими, интересами.

Практическое задание 1:

Изучив Закон КР «О местной государственной администрации и органах местного самоуправления»⁴² и составьте: перечень вопросов, которые находятся в исключительной компетенции:

- а) главы айыл окмоту;
- б) мэра города.

Практическое задание 2: Ознакомьтесь с Регламентом работы исполнительного органа МСУ отдельно города⁴³ и айыл окмоту⁴⁴ и изучите:

- а) порядок подготовки и внесения проекта постановления;

⁴² Закон Кыргызской Республики от 20 октября 2021 года № 123 «О местной государственной администрации и органах местного самоуправления»// Электронный ресурс: <https://cbd.minjust.gov.kg/112302/edition/1832/ru>

⁴³ Регламент городского кенеша// Электронный ресурс: <https://mkk.gov.kg/ru/wp-content/uploads/2024/12/%>;
"Об утверждении Регламента мэрии города Бишкек от 20 января 2016 года № 7//Электронный ресурс: <https://bishkek.gov.kg/ru/resolution/57>

⁴⁴ Регламент местного кенеша// Электронный ресурс: <https://mkk.gov.kg/ru/регламент-местного-кенеша>

б) порядок рассмотрения и принятия постановлений.

Ответьте на вопрос:

1. Каков порядок подготовки и внесения проекта постановления исполнительным органом МСУ города?

2. Каков порядок подготовки и внесения проекта постановления исполнительным органом айыл окмоту?

Практическое задание 3: ознакомьтесь с одним из Уставом местного сообщества и изучите отдельно порядок подготовки и внесения вопросов для местного курултая⁴⁵ и схода(собрания) и определите:

а) порядок подготовки и внесения вопросов для решения на этих мероприятиях;

б) порядок рассмотрения и принятия решений этих форм участия местных сообществ в муниципальном управлении.

Кейсы

Кейс1. «Подготовка решения по выбору места для строительства школы»

Предварительная информация. В городе не хватает школ. Мэрия планирует построить школу в одном из районов города. Управлению капитального строительства мэрии города поручено подготовить решение по выбору между двумя местами строительства школы.

Подготовка первого места для строительства школы (на свободной территории) обойдется бюджету города 7,5 млн. сомов. Подготовка второго места для строительства школы (на застроенной территории) зависит от многих факторов: есть 60% шанса, что стоимость подготовки места составит 9 млн. сомов. Но может случиться и так, что стоимость второго места для строительства школы составит только 3,6 млн. сомов.

Задача. Определить какое место является более предпочтительным выбором и почему?

Кейс 2 . Разработка и выбор альтернативного решения транспортной проблемы города

Ситуация: В городе, который был спроектирован на 30 тысяч автомобилей, на дороги выезжает около 70 тыс. автомашин ежедневно. Городские магистрали не соответствуют современным требованиям поэтому 85% центральных улиц парализованы пробками, а 77% дорог в центре запаркованы плотно и их пропускная способность снижена вдвое.

36% горожан пользуются общественным транспортом. При этом 87 % автобусов работают с перегрузкой, их средняя скорость не превышает 10 км в час. Если ранее поездка по городу занимала 20–30 минут, то этот процесс затягивается на 1-2 часа.

⁴⁵ Закон Кыргызской Республики от 29 июля 2024 года № 152 «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Кыргызской Республики в рамках административно-территориальной реформы»// Электронный ресурс: <https://cbd.minjust.gov.kg/4-5394/edition/14323/ru>; Конституционный Закон Кыргызской Республики от 24 июля 2023 года № 146 «О Народном Курултае» // Электронный ресурс: <https://cbd.minjust.gov.kg/112626/edition/1275854/ru>

Для решения этой проблемы мэрия города рассматривает три альтернативных решения:
а) оставить как есть; б) увеличить стоимость парковки в 2 раза; создание выделенной полосы дорожного движения для автобусов.

Для принятия решения мэрией были разработаны критерии оценки альтернативных решений, а также организована экспертная оценка воздействий каждой альтернативы. Эти данные приведены на таблице ниже.

Задание. Используя данные таблицы, обоснуйте значения весовых коэффициентов для каждого критерия и определите подходящее решение поставленной проблемы.

Название критерия	Альтернативы		
	Оставить как есть	Удвоить стоимость парковки	Создание выделенной полосы для автобусов
1. Число автомобилей в часы пик	50 000	45 000	45 000
2. Средняя задержка автомобилей в часы пик (минут)	12	10	15
3. Число жителей пользующихся автобусами	30 000	32 000	36 000

Кейс 3: «Дворовая территория»

Ситуация: В одном из микрорайонов города существует конфликт. Часть жителей многоквартирного дома требует обустроить на придомовой территории детскую площадку. Другая часть (в основном, пожилые люди и жители первых этажей) выступает против, аргументируя это шумом, и требует разбить клумбы и зону отдыха. Бюджет проекта ограничен, выбрать можно только один вариант.

Задание для группы:

1. Смоделируйте процесс принятия решения главой администрации.
2. Предложите конкретные шаги по урегулированию конфликта.
3. Какое итоговое решение вы предложите и почему?

Кейс 4: «Бюджетный дефицит»

Ситуация: Город испытывает серьезный дефицит бюджета. До конца года необходимо сократить расходы на 10%. Глава администрации поручил профильным комитетам представить предложения по оптимизации.

Комитет по образованию: предлагает закрыть малокомплектную школу в отдаленном районе города, что сэкономит 5% от необходимой суммы, но вызовет социальный протест.

Комитет по ЖКХ: предлагает отказаться от уборки снега на тротуарах вторичных улиц, что сэкономит 3%, но вызовет недовольство пешеходов.

Комитет по культуре: предлагает отменить все новогодние мероприятия в городе, что сэкономит 2%, но лишит жителей праздника.

Задание для группы:

1. Проанализируйте предложенные альтернативы с точки зрения «затраты-выгоды-риски».
2. Предложите свой, возможно, компромиссный вариант решения проблемы дефицита.
3. Обоснуйте свой выбор.

Кейс 5: «Инвестиционный проект»

Ситуация: Крупная компания предлагает построить на окраине города новый завод, который создаст 500 рабочих мест и существенно пополнит местный бюджет. Однако, экологическая экспертиза указывает на возможное негативное влияние на окружающую среду (повышенный уровень шума, выбросы в атмосферу). Общество разделено: одни рады трудоустройству, другие выступают с резкой критикой.

Задание для группы:

1. Определите ключевых стейкхолдеров (заинтересованные стороны) и их интересы.
2. Разработайте план публичных слушаний по данному проекту.
3. Какие условия вы, как глава муниципалитета, включили бы в соглашение с инвестором для минимизации рисков?

☺ Вопросы для дискуссии и закрепления материала:

1. В чем заключается основное отличие стратегических решений от тактических на муниципальном уровне? Приведите примеры.
2. Почему при выборе альтернативы важно учитывать не только бюджетную эффективность, но и социальные последствия?
3. Какие инструменты привлечения граждан к процессу принятия решений вы знаете? Какой из них, на ваш взгляд, наиболее эффективен?
4. С какими основными ограничениями сталкивается глава муниципального района при принятии решения о строительстве нового объекта?
5. Как вы думаете, почему этап контроля часто является самым слабым звеном в процессе реализации управленческого решения?

Глава 5. Методология принятия государственных решений

§ 1. Инструменты и основные методы принятия государственных решений

§ 2. Современные методы принятия государственных решений в Кыргызстане

§ 1. Инструменты и основные методы принятия государственных решений

Методология принятия государственных решений - это совокупность принципов, подходов, методов и инструментов, применяемых для анализа, подготовки, выбора и реализации управленческих решений в сфере государственной политики. Решения государственных органов определяют стратегию и тактику развития страны, эффективность и качество государственного управления, степень доверия граждан к власти. Современная методология принятия государственных решений находится на стыке политологии, экономики, социологии и теории управления. Она пытается ответить на вопрос: как принимать решения, которые будут не только легитимными, но и эффективными?

Основные принципы методологии:

1. Научность- опора на достоверные данные, прогнозы и аналитические данные.
2. Законность- каждое решение должно соответствовать Конституции и действующему законодательству
3. Системность- учет взаимосвязей между политическими, экономическими и социальными факторами.
4. Обоснованность- анализ альтернатив и оценка последствий.
5. Прозрачность- участие общественности и открытость информации.
6. Ответственность - определение субъектов власти, несущих ответственность за результаты
7. Эффективность- достижение целей с минимальными затратами ресурсов.

При формировании целей государственного решения используются как аналитические, так политико-консультативные методы. Наиболее распространенные из них это:

1. **Метод анализа проблемного поля (Problem Tree)**- построение дерева проблем, где каждая причинно-следственная связь помогает определить желаемые результаты, и, соответственно, цели.
2. **Метод сценарного прогнозирования**- определение целей исходя из возможных сценариев социально- экономического развития (оптимистичные, пессимистичные).
3. **Метод экспертных оценок**- привлечение специалистов, научных институтов и аналитических центров для уточнения приоритетов и критериев достижимости целей.
4. **Метод программно-целевого анализа (МЦА)** - используется в рамках государственных программ, когда каждая цель связывается с конкретными задачами, мероприятиями и ресурсами.
5. **Метод сравнительного анализа (benchmarking)**- ориентирование на опыт других стран или регионов при постановке целей (например, в сфере образования, цифровизации, экологии).

Процесс разработки альтернатив требует применения современных аналитических и экспертных методов. Они условно делятся на аналитические, экспертно-консультативные и креативно-инновационные подходы.

1. Аналитические методы:

- Сценарный анализ - это разработка нескольких сценариев развития ситуации и определение подходящих действий для каждого.
- SWOT-анализ- выявление сильных и слабых сторон, возможностей и угроз для каждой альтернативы.
- Метод затрат и выгод (Cost-Benefit Analysis)- количественная оценка финансовых и нефинансовых последствий.
- Системный анализ- построение взаимосвязей между, целями и возможными средствами их достижения.

2. Экспертные методы

- Метод «мозгового штурма»- коллективное выдвижение идей без критики с последующим анализом.
- Метод Дельфи- проведение нескольких раундов экспертных опросов для согласования мнений.
- Метод фокус-групп- обсуждение возможных альтернатив с представителями целевых групп населения.

1. Креативно-инновационные методы

- Морфологический анализ- комбинирование различных элементов решения для поиска новых комбинаций.
- Метод аналогий- использование успешного опыта других стран или отраслей.
- Дизайн-мышление- ориентация на потребности пользователей государственных услуг.

В практике государственного управления различных стран оценку альтернативных вариантов государственных решений проводят по различным методикам, акцентируя внимание на количественную и качественную интерпретацию данных. К основным методикам можно отнести:

1. Метод анализа «затраты-выгоды» (Cost- Benefit Analysis)- сопоставление экономических издержек и ожидаемых выгод каждой альтернативы.
2. Метод анализа «затраты-эффективность» (Cost-Effectiveness Analysis)- определение минимальных затрат для достижения заданных целей.
3. Метод дисконтирования - оценка долгосрочных эффектов с учетом временной стоимости ресурсов.
4. Оценка регулятивного воздействия (OPB) – анализ влияния проекта решения на бизнес, население и административную систему.
5. Метод многофакторного анализа- оценка влияния множества параметров на ожидаемый результат.

Инструменты и основные методики анализа:

1. SWOT-анализ (STRENDS-WEAKNESS-OPPORTUNITIES-THREATS)
2. Метод PMI (Plus-Minus-Interesting)- взвешивание положительных и отрицательных сторон при принятии решения.
3. Метод «дерева целей»- декомпозиция главной цели на подцели и задачи
4. Метод анализа заинтересованных сторон (Stakeholder Analysis)- определение акторов, влияющих на процесс.
5. Метод сценариев- моделирование альтернативных сценариев развития.
6. Метод Dolphi- экспертное прогнозирование.
7. Cost Benefit Analysis- экономическая оценка выгод и затрат.

8. Метод анализа регулятивного воздействия (АРВ)- воздействие принимаемых решений на сектор предпринимательства.

Таким образом, основные подходы и методы к принятию государственных решений направлены на то, чтобы решения были своевременными, высокоэффективными, учитывали желания и потребности населения, а также реальные ресурсы (финансовые, инфраструктурные, человеческие и др.), которые имеются у государства на момент принятия государственного решения. Принятие государственного решения - это всегда акт высокой ответственности. Решение, принятое государством обязательно будет задевать интересы населения, влиять на последующую внутреннюю и внешнюю политику государства, реальный авторитет власти и стабильность в данном государстве.

В условиях XXI века наметились новые тенденции и методологии принятия государственных решений. К ним можно отнести следующие тренды:

1. Data-driven policy- решения на основе анализа больших данных (Big Data). Это особенно характерно для принятия государственных решений стратегического, общенационального масштаба.
2. E-participation- участие граждан в обосновании, принятии и оценке государственных решений через современные цифровые платформы.
3. Agile- государство- гибкие подходы к управлению и своевременная и качественная адаптация к изменениям.
4. Краудсорсинг решений- вовлечение широкого круга граждан и экспертов в процесс принятия решений через возможности Интернета и социальных сетей.
5. Международная интеграция- использование методологий, выработанных ведущими международными организациями (ООН, ОЭСР, Всемирный Банк, МВФ и др.)

Все классические и современные методологии принятия государственных решений могут быть успешными, если они применяются с использованием доказанных, верифицированных и научно обоснованных подходов к принятию соответствующих решений. Одним из общепризнанных подходов считается так называемая «Политика основанная на доказательствах»

Evidence-Based Policy (EBP) - политика основанная на доказательствах - это подход к разработке, реализации и оценке государственной политики, где решения принимаются на основе объективных научных данных, эмпирических исследований и анализа фактов, а не интуиции, идеологии и политических предпочтениях.

Данный концепт возник в 90-х годах прошлого века в Великобритании (под влиянием и инициативе правительства Тони Блэра), а затем быстро распространился по миру. Немалую роль в распространении данного метода сыграла и так называемая «доказательная медицина». Таким образом, суть ЕВР состоит в том, чтобы минимизировать ошибки в политике, повысить ее эффективность, а также эффективность использования ресурсов (например бюджетных средств), делая акцент на том, «что работает эффективно и качественно» на практике.

ЕВР подразумевает систематический процесс: сбор данных и анализ, тестирование гипотез и корректировку политики на основе результатов. Причем: это не просто использование статистики, а интеграция лучших доступных доказательств с учетом контекста, ценностей общества и экспертных мнений.

Основными моментами ЕВР являются:

1. Опора на эмпирические доказательства. Принятие управленческих решений должно базироваться на данных рандомизированных контролируемых испытаний (так называемое RCT), мета-анализов, систематических обзоров и больших баз данных (Big Data).

2. Цикл политики: от вопроса к оценке (формулировка проблемного вопроса-сбор и анализ доказательств-реализация-мониторинг и оценка- масштабирование)
 3. Состав и роли участников (политики и чиновники, ученые и аналитики, общество)
- Преимуществами метода ЕВР являются: эффективность (снижает трату ресурсов на неработающие программы); прозрачность и измеримость (уменьшает коррупцию и лоббизм); адаптивность (политика улучшается с новыми данными).

В то же время, данный метод ЕВР подвергается и критике. Основными направлениями критики являются:

- не все проблемы можно четко отобразить в количественных параметрах и показателях. В итоге, база данных, на которые и опирается данная методика, могут быть неполными или некорректными. Это особенно характерно для развивающихся стран.
- политические барьеры. Политические лидеры зачастую могут игнорировать реальные доказательства ради популярности.
- этические дилеммы -это характерно для социальных проблем. Например: очень трудно подобрать справедливую основу для назначения пособий для неимущих исходя только из количественных показателей домохозяйства конкретной семьи;
- контекстуальность то, что успешно работает в одной стране, может совершенно не работать в другой стране из-за институциональных, исторических и культурно-ментальных особенностей.

Методика Big Data в принятии государственных решений

Big Data или методика «больших данных»- это методика работы с огромными объемами структурированных и неструктурированных данных, которые генерируются из различных источников как социальные сети, сенсорных устройств, базы транзакций, спутниковых снимков и государственных баз данных (например: база данных налогоплательщиков, Социального Фонда, МВД и т.д).

Big Data дополняет традиционные доказательства для принятия управленческих решений, позволяя анализировать реальное время, предсказывать тенденции и персонализировать решения.

Основными этапами методики Big Data в государственных решениях являются:

1. Сбор данных (из государственных реестров, открытых данных в Интернете и т.д.).
2. Хранение и обработка собранного объема данных (в цифровом формате, с использованием облачных технологий).
3. Анализ и моделирование объема данных (дескриптивный, предиктивный, прескриптивные виды анализа, имитация различных сценариев развития).
4. Визуализация и интерпретация данных анализа (интерактивные карты, дашборды в Ситуационных Центрах и т.д.).
5. Реализация, мониторинг и оценка (пилотные проекты, обратная связь, корректировка).

Преимуществами данной методики в контексте государственных решений являются:

- **эффективность**, например в США эту методику успешно используют для национальной безопасности, предсказания различных экологических или террористических угроз;
- **экономия средств**, например, в Великобритании успешное применение Big Data позволяет снижать расходы на государственное общественное здравоохранение на 10-15%;
- **прозрачность использования Big Data** приводит к повышению доверия к государственным стратегиям со стороны населения и международных институтов развития;
- **инновации** - использование Big Data приводит к развитию цифровых технологий и инновационным решениям в системе государственного управления.

К недостаткам и рискам применения данной методики можно отнести:

- не всегда и не везде можно обеспечить качество данных на практике
- нарушение приватности и этики, существуют риски повсеместной слежки за каждым человеком
- технические барьеры и дефицит специалистов (слишком дорогие затраты в инфраструктуру)
- вероятность использования больших данных в политически ангажированных целях. Это особенно опасно для стран с неразвитыми демократиями.
- неравенство различных стран в плане финансов, кадрового потенциала и уровня информационных технологий и доступа к скоростному Интернету.

Примерами успешного применения методики Big Data в практике государственного управления могут служить практика E-government в Эстонии, биометрическая база данных более чем 1 млрд жителей в Индии для программы социальных субсидий Aadhaar, проект «Умный город» в Москве, проекты портала государственных услуг «Тундук», а также проект считывающих избирательных урн на основе биометрических данных в избирательной системе Кыргызстана.

Еще одной известной и широко применяемой методикой при принятии государственных решений является **методика PEST (Political, Economic, Social, Tekhnological)**.

PEST - это аналитическая методика стратегического планирования, используемая для оценки внешней макросреды организации, проекта или политики. Она возникла в 1960-х годах как часть SWOT - анализа и была популяризована Фрэнсисом Агиларом.

Существуют несколько модернизированных вариаций данной методики: **PESTLE**-добавляют правовые и экологические аспекты; **STEEP** - социальные, технологические, экономические, экологические и политические факторы.

Сутью методики PEST и его модификаций является систематический обзор внешних факторов, влияющих на принятие решения, чтобы избежать так называемого « туннельного зрения» (игнорирование контекста, быстро меняющегося внешнего контура на решение). По данным Harvard Business Review методика PEST помогает в преодолении 70% стратегических провалов при принятии управленческих решений, связанных с внешними вызовами и шоками. Примером могут служить пандемия COVID-19 и управленческие решения многих государств в этот трудный период.

Основными компонентами методики PEST являются:

1. **Политические факторы** - это анализ государственной политики, особенно в сфере государственной регуляции процессов, уровень стабильности власти, международные отношения государства, состояние системы лоббирования государственных решений.
2. **Экономические факторы** - сюда включаются анализ состояния экономики страны, уровня инфляции, ВВП, безработицы, стабильности национальной валюты, бюджетные ограничения, инвестиционный климат, глобальные циклы и тд.
3. **Социальные факторы** - это анализ демографии страны, культурно-исторических трендов, состояния образования, общественные ценности и настроения, уровень внешней и внутренней миграции, общественная идеология, поддерживаемая правительством.
4. **Технологические факторы** - сюда можно отнести анализ инновационных тенденций в стране, состояние научно-прикладных исследований, уровень и качество цифровизации экономики и управления, кибербезопасность, состояние в сфере патентов и изобретений. В последние годы сюда включают и готовность использования Искусственного Интеллекта и Интернета 5G.

Можно выделить следующие этапы для эффективного применения методики PEST и его вариаций в принятии государственных решений:

1. **Подготовка** (сбор эффективной команды из экспертов, специалистов и аналитиков; определение фокуса исследования).
2. **Сбор информации** из различных открытых и специальных источников.
3. **Анализ и мозговой штурм** согласно матрицы PEST (таблица с факторами влияния (+/-), вероятностью, оценка рисков на шкале (высокий, средний, низкий).
4. **Интеграция в решение.** Связь со стратегическими целями страны, разработка сценариев (оптимистический\пессимистический).
5. **Мониторинг и обновление** - ежегодный обзор последствий принятого решения, гибкая адаптация и синхронизация процессов (agile подходы)
6. **Оценка** в соответствии с конкретными, заранее определенными ключевыми индикаторами-показателями.

К основным преимуществам методики PEST для принятия государственных решений можно отнести:

- комплексность (учитывается внешняя среда + внутренний SWOT-анализ)
- проактивность (позволяет формулировать будущие цели и риски для корректировки государственной политики в конкретной области)
- доступность (не требует дорогих инструментов, гибко интегрируется с методикой ЕБР)
- гибкость (можно успешно использовать как для страновых программ, так и конкретных отраслей экономики и управления)

Вместе с тем, эксперты и аналитики обращают внимание на недостатки и слабости данной методики PEST. К ним относятся:

- субъективность (успешность методики зависит от выводов и решений аналитиков, которые могут быть ангажированы в различных планах);
- неполнота (зачастую могут игнорироваться внутренние, специфические факторы государства);
- динамика (при применении PEST иногда упускаются из виду динамичные, очень неожиданные и быстрые изменения внешней и внутренней среды);
- ограниченность данных (иногда трудно достать объективные статистические данные, которые и лежат в основе данной методики);
- переусложнение (желание учесть все указанные факторы и требования PEST для принятия государственного решения может привести к обратным результатам, когда процесс принятия решения может быть затруднен либо излишне забюрократизирован);

Примерами успешного применения PEST методики в мировой практике являются реформа здравоохранения в Великобритании, киберстратегия США в контексте национальной безопасности, опыт реализации Национальных Проектов в России, программа целевой помощи и поддержки Всемирного Банка в Африке.

§ 2 Современные методы принятия государственных решений в Кыргызстане

Важной методикой анализа и принятия государственных решений широко и систематически применяемой в Кыргызской Республике является **методика АРВ (анализа регулятивного воздействия)** принимаемых государственных решений. В более узком плане АРВ понимается как методика оценки потенциальных последствий принимаемого нормативно-правового акта (НПА) как юридически оформленного государственного решения на различных уровнях государственного управления, как инструмент для оптимизации регуляторной среды, особенно для бизнес-среды.

Методика АРВ в Кыргызстане регулировалась Постановлением Правительства Кыргызской Республики № 559 от 30 сентября 2014 от 30 сентября 2020 года № 504 “Об

утверждении методики проведения анализа регулятивного воздействия нормативных правовых актов на деятельность субъектов предпринимательства»⁴⁶.

Хотя методика АРВ является примером узкофокусированного воздействия государственного решения на субъекты предпринимательства, смысл, ценность и эффективность данной методики выходит далеко за пределы только предпринимательства. Это связано со следующими важнейшими факторами:

1. Бизнес и предпринимательство являются важными составляющими для успешного функционирования любого государства. Именно бизнес приносит основные доходы в казну государства, создает новые рабочие места, является кровеносным сосудом для успешного государственного управления.
2. Взаимоотношения государства и бизнеса должны строиться на принципах взаимной поддержки, уважения, ответственности и синхронности.
3. Любое государственное решение так или иначе отражается на благоприятности предпринимательской среды, самоощущении и мотивации бизнесменов, на доходах государственного бюджета, на привлечение иностранных и внутренних инвестиций, на стабильности государственных органов власти и эффективности их взаимоотношений с бизнес-сообществом.

Именно поэтому анализ АРВ является обязательной для министерств и ведомств, разрабатывающих нормативно-правовые акты для принятия государственных решений.

Основными принципами АРВ в Кыргызстане являются:

- обоснованность вмешательства, необходимость и глубина государственного регулирования данной сферы или бизнес-процесса. Государственное регулирование должно вводиться только при доказанной необходимости, когда свободный рынок сам не справляется. При этом обязательными являются анализ проблемы, целей и альтернатив.
- учет стейкхолдеров- обязательный учет мнений и позиций предпринимателей, граждан, бизнес ассоциаций;
- комплексный анализ- правовой, экономический, социальный и рискованные аспекты;
- прозрачность и мониторинг- общественные обсуждения, предэкспертиза в Министерстве экономики и коммерции.
- адаптивность- методика АРВ является общей, без строгих количественных инструментов.

Опыт реализации методики АРВ следует классическому циклу управленческих решений: от идентификации проблемы до мониторинга и оценки.

1. Определение проблемы: описание масштаба, корневых причин (экономических, социальных, правовых), стейкхолдеров и их интересов.
2. Обоснование государственного вмешательства- доказательство необходимости (рынок vs регулирование) +PEST-анализ внешних факторов.
3. Разработка альтернативных государственных решений - минимум 2-3 альтернативных вариантов (например: оставить как есть; новый НПА; нерегуляторные меры) + анализ последствий принимаемого решения (позитивные\ негативные + риски реализации).
4. Общественное обсуждение - должно проводиться на серьезном организационном уровне, максимально открыто и прозрачно, с использованием веб-сайта Правительства и социальных сетей. В процессе общественного обсуждения наиболее важны сроки (длительность) обсуждения и учет (систематизация) всей палитры поступивших мнений и предложений.

⁴⁶ Постановлением Правительства Кыргызской Республики № 559 от 30 сентября 2014 от 30 сентября 2020 года № 504”Об утверждении Методики проведения анализа регулятивного воздействия нормативных правовых актов на деятельность субъектов предпринимательства// Электронный ресурс: <https://mineconom.gov.kg/ru/direct/5/50>

5. Выбор оптимального варианта на основе анализа, с учетом рисков (прогнозирование) и ожидаемых воздействий (экономических, социальных, экологических и других сфер).

Рассмотрим конкретный кейс с использованием методики АРВ на примере принятия Закона Кыргызской Республики «О защите персональных данных (2022-2023гг.)»⁴⁷.

Проблема: Устаревший аналогичный Закон от 2008 года, не учитывающий динамичный процесс роста цифровизации (риски утечки персональных данных, отсутствие защиты детей и подростков, внедрение искусственного интеллекта в общественную жизнь)

Был сделан выбор в пользу подготовки новой редакции Закона. На основе тщательного анализа были определены выгоды принятия нового Закона в экономическом плане (снижение потерь от кибермошенничества, рост доверия к цифровым технологиям, в социальном плане (защита личных прав населения, возможность компенсации нанесенного ущерба и т.д. При этом, возможные риски от принятия данного Закона были минимальные.

Еще одной интересной методикой принятия государственных решений является так называемая **«правовая гильотина»**. Правовая гильотина (или регуляторная гильотина (regulatory guillotine) - это инструмент дерегулирования, направленный на систематический пересмотр, упрощение или отмену устаревших, избыточных или обременительных нормативно-правовых актов (далее НПА), негативно влияющих на бизнес-климат, административную нагрузку и эффективность государственного управления.

В контексте реформы государственного управления эта методика интегрируется с Evidence-Based Policy (EBP), помогая минимизировать бюрократию, снизить риски коррупции и повысить экономическую эффективность за счет риск-ориентированного подхода и вовлечения стейк-холдеров.

Необходимо обратить внимание, что эффективность данной методики происходит из тезиса о том, что каждый НПА, стоящий у истоков любого государственного решения, имеет свой жизненный цикл. Как правило, жизненный цикл НПА условно можно поделить на следующие этапы:

А - появляется потребность в данном НПА для регулирования конкретного общественно значимого явления со стороны государства.

Б - нормативно правовой акт принимается и вводится в действие.

В - данный НПА успешно справляется со своей миссией регулирования.

Г - общественно значимое явление (процесс) начинает видоизменяться, развиваться, усложняться, вследствие чего действующий НПА становится не рычагом эффективного регулирования общественного явления в новых условиях. Общественное явление невозможно отменить или приостановить его развитие. Значит, надо менять государственный НПА, который его регулирует.

Д - действующий НПА отменяется совсем, либо, вводится новый НПА, который соответствует новым реалиям.

Методика «правовой гильотины» является не очень простой методикой принятия государственного решения. Это связано с такими факторами как нежелание, а зачастую и сопротивление государственных органов в лице самих чиновников ликвидировать государственное регулирование данного явления. Учитывая, что ликвидация или смягчение госрегулирования обязательно скажется на функционале данного органа, может повлечь сокращение штатов или ликвидацию целых отделов госоргана. Поэтому любой государственный орган старается всеми «правдами и неправдами» обосновать жизненную

⁴⁷ Закон Кыргызской Республики “Об информации персонального характера” от 14 апреля 2008 года № 58г. Бишкек (В редакции Закона КР от 20 июля 2017 года № 129, 29 ноября 2021 года № 142) // Электронный ресурс: <https://dpa.gov.kg/ru/npa/4>

необходимость данного регулирования. Зачастую это происходит в противовес общегосударственным интересам.

Основными принципами данной методики являются:

- 1) Доказательность и обоснованность. Регулирование должно вводиться только при доказанной необходимости.
- 2) Риск-ориентированный подход. Дерегулирование должно учитывать баланс между будущей пользой и возможным вредом.
- 3) Прозрачность и вовлеченность стейк холдеров. Обязательные консультации с бизнесом, экспертами, обществом.
- 4) Временность и антиререгуляция. Нормы с «заходящим солнцем» (четкие дедлайны сроков действия того или иного НПА; принцип «one-in-one (or two) out» (на каждую новую норму нужно будет отменить одну (или две) старой нормы).
- 5) Институциональная устойчивость - реестр требований с калькуляцией затрат; интеграция в «умное регулирование» (smart regulation) с экспериментальными решениями.

В Кыргызстане методика «регуляторной гильотины» начала активно применяться в 2025 году с акцентом на дебюрократизацию и оптимизацию разрешительной системы как реформы государственного управления. Суть - полная инвентаризация и пересмотр всех разрешительных документов (лицензий, справок, разрешений и т.д.), с целью отмены устаревших, дублирующих и избыточных норм, которые усложняют ведение бизнеса и повышает административную нагрузку.

Основным подходом для реализации данной методики был выбран Zero Plus подход. То есть «нулевая перезагрузка» - государственные органы должны сами обосновать необходимость и значимость каждого документа. Если доказать смогут, данный документ автоматически отменяется.

Отличие данной «ликвидационной гильотины» от общей регуляторной гильотины заключается в ее радикальности: полная отмена всех норм с последующим обоснованием для восстановления. Это еще более усиливает «нулевой подход», ибо нужно обосновать не только сам действующий документ, но и обосновать еще и его восстановление в будущем.

Основным документом для внедрения «регуляторной гильотины» в Кыргызской Республике явился Указ Президента Кыргызской Республики С.Жапарова от 10 марта 2025 года № 83 «О дополнительных мерах по повышению эффективности и дебюрократизации системы государственной службы Кыргызской Республики»⁴⁸, а также Распоряжение Кабинета Министров Кыргызской Республики № 552 от 30 июня 2025 года.

В организационном плане внедрение данной методики в Кыргызстане интересно тем, что во главе данного процесса стоит министр юстиции Кыргызстана А.Баатов. Для того, чтобы данный весьма «болезненный и тонкий» процесс для государственной службы прошел эффективно и успешно, в максимально сжатые сроки, Президент С.Жапаров пошел на беспрецедентные политически-административные шаги наделив министра юстиции еще и дополнительными временными полномочиями заместителя Председателя Кабинета Министров Кыргызской Республики и директора Института стратегических инициатив (НИСИ) при Президенте Кыргызской Республики.

Данное креативное и волевое решение Президента Кыргызстана уже начинает давать свои плоды. Так, на октябрь 2025 года количество разрешительных документов

⁴⁸ Указ Президента Кыргызской Республики С.Жапарова от 10 марта 2025 года № 83 «О дополнительных мерах по повышению эффективности и дебюрократизации системы государственной службы Кыргызской Республики»// Электронный ресурс: <https://cbd.minjust.gov.kg/5-10844/edition/28166/ru>

сокращено с 905 до 496 (оптимизация на 45,2 %) ⁴⁹. Основные цели проведенной работы: устранение дублирования и раздробленности документов; исключение устаревших и неиспользуемых форм; объединение схожих разрешений; цифровизация и упрощение процедур; приведение в соответствие с новым законодательством и международными обязательствами. Эти мероприятия способствуют дебюрократизации, упрощению бизнеса и экономическому росту страны.

Интересен и опыт Республики Казахстан в применении методики «регулятивной гильотины». Для полнокровного введения данной методики в практику в Казахстане приняли специальный Закон о новой регуляторной политике в сфере предпринимательства (2021год) ⁵⁰, а также разработали Реестр обязательных требований к процессу «регуляторной гильотины», вводя такие принципы как «1-in-2-out», введение новых правил контроля бизнеса со стороны государства (профилактика вместо инспекций и т.д.) Опыт Казахстана также показывает серьезную эффективность «регуляторной гильотины» в качестве инновационного метода принятия государственных решений.

В глобальном мире идет процесс заимствование гибких методологий из IT для принятия государственных решений. Вместо разработки гигантских госпрограмм на 5 лет запускаются пилотные проекты, быстрая обратная связь и масштабирование успешных практик. Особо в этом отношении можно выделить **методологию проектного менеджмента** в государственном секторе.

Проектный Менеджмент (далее ПМ) - это методика ориентированная на планирование, организацию и контроль ресурсов для достижения конкретных целей в установленный срок и в рамках утвержденного бюджета. В контексте государственных решений ПМ выступает как методика, позволяющая структурировать сложные реформы, минимизировать риски и обеспечивать эффективность государственных решений за счет целевой реализации конкретных инфраструктурных и социальных проектов. ПМ в данном случае четко интегрируется с вышеобозначенной методикой ЕВР через данные для обоснования, с PEST-анализом для контекста, включая и оценку рисков.

В государственном управлении проектный менеджмент (ПМ) особенно актуален для «акселераторских» программ и проектов, где фиксированные сроки (например, 100 дней) стимулируют принятие быстрых решений. Для большей убедительности, рассмотрим модель ПМ UAE Government Accelerators, адаптированной и успешно апробированной в Кыргызстане.

Программа правительственных акселераторов была запущена в Кыргызстане в марте 2023 года при поддержке Объединенных Арабских Эмиратов (ОАЭ). Эта программа стала механизмом ускоренного реформирования отдельных отраслей экономики и управления через реализацию конкретных проектов. Это модель, где акселераторы являются платформой для кроссекторных команд по достижению амбициозных целей в короткие сроки (100 дней). В Кыргызстане программа фокусируется на упрощении процедур, цифровизации государственных услуг и повышении эффективности с акцентом на такие отрасли как образование, транспорт, здравоохранение, внешняя торговля, энергетика.

⁴⁹ Кутуева А. В Кыргызстане количество разрешительных документов сокращено на 45 процентов// https://24.kg/ekonomika/346103_vkyrgyzstane_kolichestvo_razreshitelnyih_dokumentov_sokrascheno_na45protsoentov/

⁵⁰ Закон Республики Казахстан “О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам внедрения новой регуляторной политики в сфере предпринимательской деятельности и перераспределения отдельных функций органов внутренних дел Республики Казахстан (с изменениями и дополнениями по состоянию на 08.06.2024 г.) // Электронный адрес: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=394033565

К 2025 году данная Программа в Кыргызстане было продолжена, в марте 2025 года запущен новый 100 дневный цикл, к концу 2025 года планируется получение конкретных результатов по новой когорте акселераторов. Программа реально основана на методологии ПМ: фиксированные спринты (100 дней), аналогичны с Agile и SMART целями, с кросс-функциональными командами и итеративными подходами.

Основными этапами применения ПМ в данной программе Правительственных Акселераторов были:

1. Инициация и идентификация проблемы - этот этап сопровождался анализом и консультациями.
2. Планирование - этот этап сопровождался разработкой планов с ресурсами, time-line и KPI.
3. Исполнение – на данном этапе идет реализация проектов межведомственными командами.
4. Мониторинг и контроль.
5. Закрытие проекта.

В данную эффективную Программу входили следующие конкретные проекты по принятию эффективных государственных решений:

1. Сокращение барьеров для предоставления услуг дошкольного образования и повышения охвата детей дошкольным образованием. Результат: упрощены процедуры открытия дошкольных учреждений, снижены административные барьеры. Открыты дополнительные домашние детские сады по всей республике, в т.ч. г. Бишкеке - 36.
2. Упрощение получения разрешений на установку зарядных станций для электромобилей. Результат: упрощены процедуры выдачи разрешений, внедрены меры для поддержки инфраструктуры электромобилей в рамках перехода к зеленой экономике.
3. Упрощение процедуры прохождения освидетельствования, переосвидетельствования и установления факта инвалидности. Результат: сломана бюрократическая система, устранена необходимость многократного посещения учреждений здравоохранения гражданами и сбора десятков справок.
4. Создание эффективного механизма взаимодействия государственных органов по вопросам продвижения экспорта товаров.
Результат: разработан и утвержден механизм координации различных ведомств для продвижения экспорта товаров из Кыргызстана
5. Упрощение процедур оформления документов, связанных с организацией перевозки грузов железнодорожным транспортом. Результат: ускорены перевозки, внедрена электронная система межведомственного взаимодействия, улучшена логистика данного процесса.
6. Обеспечение базовыми государственными услугами детей посредством 100% охвата новорожденных младенцев получением свидетельств о рождении и персонального идентификационного номера (ПИН). Результат: достигнут 100% охват новорожденных с выдачей Свидетельств о рождении и ПИНов.
7. Совершенствование\упрощение процедур для реализации проектов по возобновляемым источникам энергии (ВИЭ). Результат: упрощены процедуры реализации и запуска ВИЭ продуктов, ускоряются реализация зеленых проектов.
8. Упрощение процедур перевода (трансформации) земельных участков из одной категории в другую. Результат: сокращены сроки согласования (с 1 года до 3-х месяцев), дифференцированы градостроительные и археологические требования, исключены избыточные документы.
9. Упрощение требований к нотариальному удостоверению копий документов, предоставляемых в государственные органы. Результат: процесс упростился.

Документы подаются в электронном виде, через государственный портал E-Kuzmat.

10. Внедрение системы оценки качества государственных услуг через Q коды. Данный проект только запущен, результаты ожидаются к началу 2026 года.

Таким образом, Проектный Менеджмент (ПМ) становится одним из основных и эффективных методик принятия государственных управленческих решений, помогает преодолеть традиционную инерцию государственных органов при решении задач, которые носят критический и межведомственный характер.

Таким образом, необходимо отметить, что методология принятия государственных решений эволюционирует от жесткого директивного планирования к гибким, адаптивным системам, основанным на данных. Качество государственного управления сегодня зависит не столько от силы власти, сколько от качества аналитики, скорости обратной связи и способности системы к самообучению. Будущее - за гибридными моделями, где человеческая интуиция и этика сочетаются с мощностью искусственного интеллекта для моделирования последствий принимаемых законов.

Практические задания:

Кейс 1: Реформа пенсионной системы

Ситуация: Правительство рассматривает варианты решения демографической проблемы: повышение пенсионного возраста, увеличение страховых взносов для работодателей, снижение размера пенсий или комбинация мер.

Задание для группы:

1. Постройте дерево стейкхолдеров этой реформы. Кто "за", кто "против"? Чьи интересы наиболее пострадают?
2. К какой модели принятия решений (рациональная, инкременталистская, "мусорная корзина") вы бы отнесли процесс обсуждения и реализации такой реформы в реальности? Аргументируйте.
3. Какие инструменты и методы анализа (PESTLE, CBA) были бы наиболее полезны для подготовки этого решения?

Кейс 2: "Умный город" и преобразование, основанное на данных (Data-Driven) решения

Ситуация:

Администрация крупного города "N" столкнулась с критической перегрузкой транспортной системы. Пробки стали системными, а общественный транспорт не справлялся с нагрузкой. Традиционный подход - строительство новых развязок и закупка автобусов - требовал огромных бюджетов и лет на реализацию.

Действия: Городские власти решили применить подход, основанный на принятии решений на основе данных (Data-Driven Decision Making).

1. Была развернута единая цифровая платформа, собирающая данные с камер видеонаблюдения, датчиков движения, смарт-светофоров, мобильных операторов и приложений такси.
2. С помощью Big Data-аналитики и искусственного интеллекта (ИИ) были выявлены узкие места, построены матрицы корреспонденций (откуда и куда едут люди) и смоделированы сценарии.
3. Вместо масштабного строительства были внедрены точечные решения: адаптивное регулирование светофоров, изменение маршрутов общественного транспорта в

реальном времени, создание "зеленой волны", динамическое ценообразование на платной парковке в центре.

Вопросы для анализа:

1. Какие преимущества методологии, основанной на данных, проявились в этом кейсе по сравнению с традиционным "интуитивным" планированием?
2. С какими рисками столкнулись власти? (Например: защита персональных данных, цифровое неравенство для некоторых групп населения, ошибки в алгоритмах).
3. Какую роль в этом процессе может сыграть краудсорсинг и вовлечение граждан для сбора данных и обратной связи?

Кейс 3: Борьба с бедностью через "Подход, ориентированный на человека" (Human-Centered Design)

Ситуация:

В регионе "X" сохранялся высокий уровень хронической бедности. Государственные программы поддержки (денежные выплаты, субсидии) не приводили к устойчивому результату. Получатели помощи находились в сложной паутине проблем: долги, отсутствие мотивации, проблемы с психическим здоровьем, низкая цифровая грамотность.

Действия: Правительство запустило пилотный проект, использующий методологию Дизайн, ориентированный на человека (Human-Centered Design).

1. Междисциплинарные команды (социологи, психологи, экономисты, дизайнеры услуг) провели глубокие интервью и "погружение" в жизнь конкретных семей, чтобы понять их реальные потребности и барьеры ("боли").
2. Вместо единой для всех выплаты был разработан персонализированный план социальной интеграции для каждой семьи-участницы. Он включал не только финансовую помощь, но и услуги психолога, помощь в трудоустройстве, юридическое сопровождение, курсы цифровой грамотности.
3. Проект тестировался в режиме "быстрых экспериментов" (Agile): решения оперативно корректировались по обратной связи участников.

Вопросы для анализа:

1. В чем ключевое отличие этого подхода от стандартной модели социального обеспечения?
2. Какие организационные и бюрократические препятствия могут возникнуть при масштабировании такого персонализированного подхода на всю страну?
3. Как можно оценить эффективность такого проекта, учитывая, что успех измеряется не только деньгами, но и изменением качества жизни?

Кейс 4: Регулирование новых технологий: Этический хакинг и "Регулятивные песочницы" (Regulatory Sandboxes)

Ситуация: На рынке появилась новая быстрорастущая технология (например, коммерческое использование дронов для доставки товаров или сервисы на основе генеративного ИИ). Существующее законодательство не покрывало связанные с этим риски (безопасность, конфиденциальность, ответственность). Жесткий запрет мог задушить инновации, а отсутствие регулирования - привести к катастрофе.

Действия: Государственные органы приняли решение о создании "песочницы" (Regulatory Sandbox) - специального правового режима для тестирования инноваций в ограниченных условиях.

1. Компании-разработчики получили возможность тестировать свои продукты в реальной среде, но с определенными ограничениями (по географии, времени, масштабу).

2. Регулятор, в свою очередь, получил "живые" данные о рисках и возможностях технологии, на основе которых начал разрабатывать адекватные и гибкие правила игры.

3. Был создан этический комитет, включающий не только чиновников и технологов, но и юристов, философов, представителей гражданского общества.

Вопросы для анализа:

1. Какие выгоды получают от "песочницы" государство, бизнес и общество?
2. Каковы пределы этого метода? В каких сферах (например, оборонные технологии, редактирование генома) его применение недопустимо или крайне ограничено?
3. Как совместить принцип "предосторожности" с необходимостью стимулировать технологическое развитие?

Кейс 5: Провал пилотного проекта здравоохранения

Ситуация: Пилот провалился из-за неверных показателей и плохой методики отбора пилотных площадок.

- Задачи: 1) Пересмотреть методику отбора; 2) Предложить корректирующие KPI; 3) Составить план репликации успешных практик.



Вопросы для дискуссии и обсуждения:

1. Как, по вашему мнению, развитие искусственного интеллекта и Big Data может изменить методологию принятия государственных решений в будущем? Станем ли мы более "рациональными" или появятся новые вызовы?
2. Можно ли применять гибкие методологии разработки (Agile) к созданию госполитики? В чем преимущества и недостатки по сравнению с классическим линейным подходом - "планируй-исполняй-сдавай"?
3. Поведенческие инсайты (Nudge): Является ли "подталкивание" граждан к правильному выбору (например, автоподписка на пенсионные накопления) этичным вмешательством государства? Где грань между "подталкиванием" и манипуляцией?
4. Анализ регулирующего воздействия (АРВ): Насколько эффективно этот инструмент работает на практике? Не превратился ли он в "бумажную" формальность? Как учесть в АРВ не только экономические, но и социальные, экологические последствия?
5. Является ли массовое участие граждан в принятии решений панацеей от бюрократии или источником хаоса и популизма? Как отфильтровать ценные идеи от малополезных?
6. Что выгоднее: чтобы государство само создавало все цифровые сервисы или выступало в роли платформы, устанавливающей стандарты для частных компаний-разработчиков?
7. Как в современных условиях отличить независимую экспертизу от лоббистских и пропагандистских материалов? Как выстроить доверие между госаппаратом и экспертами?
8. Как найти баланс между использованием международных технологических платформ (для эффективности) и защитой национальных данных и интересов?

Глава 6. Этапы принятия государственных решений

§ 1. Подготовительный этап принятия решений

- а) Идентификация проблемы и формирование повестки дня
- б) Процесс идентификации ЛПР
- в) Формирование целей (целеполагание)
- г) Разработка альтернатив
- ж) Оценка и анализ альтернатив
- е) Выбор оптимального решения

§ 2. Этап реализации и имплементации целей и завершающий этап

§ 1. Подготовительный этап принятия решений

Процесс принятия государственных решений редко бывает линейным и простым. Чаще он представляет собой сложный, многостадийный цикл с обратной связью, в котором участвуют различные политические силы, органы власти, эксперты и общественность. Принятие государственных решений при всей внутренней сложности обладает пусть и неоднозначной, но все-таки единой логикой выработки и реализации целей. Логикой, которая вмещает в себя рациональные действия по достижению интересов, личностные приоритеты ЛПР, мнения его партнеров, другие неинституционализированные компоненты, оказывающее влияние на выработку целей решения.

Принятие решений неразрывно связано с целенаправленными действиями управляющих и поэтому всегда существует возможность сознательного выстраивания и корректировки своих действий, чтобы снизить издержки, повысить успешность госрегулирования, быстрее достичь успеха. Однако, возможность повышения эффективности принятия решений неразрывно связано с обязательным совершением ЛПР определенных рациональных действий, связанных с определенными циклами и этапами.

Процесс принятия решений редко бывает линейным и простым. Чаще он представляет собой сложный, многостадийный цикл с обратной связью, в котором участвуют различные политические силы, органы власти, эксперты и общественность.

Можно выделить следующие основные этапы принятия государственных решений:

- 2. Подготовительный этап принятия решения, который включает следующие пункты:
 - а) Выявление проблемы
 - б) Идентификация лиц, принимающих решение
 - с) Определение повестки дня
 - д) Действия по инициации решения
 - е) Формулировки проблемы
- 3. Стадии разработки повестки дня и виды повесток
- 4. Этап разработки целей (особенности, целеполагания государства, модели государства на этапе выработки целей, факторы, на цели государства)
- 5. Этап реализации целей и завершающий этап (модели продвижения политических целей, принципы и процесс реализации, завершение и оценка).

а) Идентификация проблемы и формирование повестки дня

Не любая ситуация становится государственной проблемой. На этом этапе происходит осознание некоего несовершенства в обществе, которое требует вмешательства государства. Проблема должна быть «озвучена», привлечь внимание СМИ, общественности, ключевых политических фигур и попасть в поле зрения властей. Этот этап

носит фундаментальный характер, когда проблема переводится из латентного (скрытого) характера в общественную потребность. Теоретически этот опирается на концепцию «окон возможностей» (policy window) Кингдона - это момент времени, когда политическая ситуация становится благоприятной для внесения изменений в политический курс. Данное понятие введено Дж.Кингдоном и тесно связано с теорией множественных потоков, где оно возникает в результате совпадения трех потоков: проблемы, политики и политического процесса⁵¹.

Данный этап можно разделить на подэтапы:

- мониторинг среды (сбор данных через статистику, опросы, медиа анализ;
- определение проблемы (диагностика причин, масштабы проблемы);
- приоритетизация (оценка срочности и влияния на решение проблемы через SWOT анализ, карту стейкхолдеров);

На данном этапе большое значение имеет выработка политической повестки дня, которая в дальнейшем структурирует всю деятельность ЛПР и их отношения со стейкхолдерами. В западной науке, в силу развитости демократических механизмов, сегодня активно развивается теория владения повесткой дня (issue ownership), в соответствии с которой граждане воспринимают деятельность политических партий и лидеров как наиболее эффективных акторов по приоритетизации общественных потребностей и предлагающих важнейшие способы их решения, вследствие чего они получают поддержку избирателей.

Источники, порождающие повестку, носят многообразный характер. Разнообразие персональных мнений, интерпретационных схем оценки ситуации, различия информированности акторов, противоречия между политическими и макроэкономическими способами диагностики проблем зачастую не приводят к согласию относительно того, чем следует заниматься государству в первую очередь.

Вместе с тем, при разработке повестки существуют и некие устойчивые моменты. Так, чаще всего преобладающим влиянием становится позиция первых лиц в государстве (придающих проблеме определенный политический формат, что одновременно сокращает время для дальнейшего анализа ситуации. К опосредующим факторам ее формирования можно отнести оценку масштаба событий, интенсивность их развертывания, временные параметры, наличие ресурсов, позиции других политиков и другое.

Опыт показывает, что увеличение диспутов уменьшает скорость формирования повестки; отсутствие у игроков и основных акторов консенсуса по базовым ценностям ведет к существенным задержкам при идентификации проблемы; определение предварительных методов решения задачи носит изначально противоречивый характер. Например, одни и те же действия правительства могут негативно сказываться на системе социальной защиты населения, но при этом стимулировать экономический рост. Благодаря диверсификации участников, наличию множественных площадок для принятия решения и используемых методов, в государстве могут складываться различные политические повестки:

- **общественная повестка** для решения крупных общенациональных проблем;
- **дискуссионная повестка** для публичного согласования позиций власти и общественности;
- **институциональная повестка**, отражающая множественность позиций государственных органов власти по данному вопросу;

⁵¹ Лескова И.В. Политическая модель «окна возможностей» и деконструкции рациональности политического процесса // Экономика и управление: научно-практический журнал. 2023. № 4.С. 58–64.

- **медиа повестка**, демонстрирующая перечень вопросов для обсуждения в публичной сфере СМИ;
- **итоговая повестка** как результат согласования позиций всех основных участников данного процесса;
- **повестка дня лидера** как отражение позиции лидера на обсуждаемую проблему;
- **перегруженная или несогласованная повестка** дня, отражающая конфликтный или незавершенный характер дискуссий при отборе перечня первоочередных вопросов;
- **стихийная повестка**, формирующаяся спонтанно и требующие от правительства обязательного решения;
- **срежиссированная повестка**, отражающая согласованные действия крупных корпоративных структур и правительства, искусственно выстраивающих перечень подлежащих решению вопросов;
- **универсальная повестка**, исходящая из обязательств правительства перед международными организациями;
- **символическая повестка**, предназначенная для общественного мнения и ориентированная на обсуждение ценностных дискурсов, а не ресурсов;
- **частная (корпоративная) повестка**, заданная интересом и ресурсами отдельного лица или крупной бизнес-структуры.

Таким образом, формирование повестки как важная фаза этапа анализа проблемы, неизбежно включает в себя конфликты и коллизии из-за выдвижения вопросов, расхождения позиций по проблемам, которые вошли в повестку дня, а также реальную борьбу между заинтересованными сторонами из-за сохранения или изменения текущей повестки дня. Эти противоречия говорят о том, что определение актуальных проблем для включения в повестку - это процесс непрерывный, что связано с постоянством и непрерывностью самого процесса государственного управления.

б) Процесс идентификации ЛПР

В определенной степени автономно с определением повестки дня, но в то же время в непосредственной связи с повесткой дня, происходит и процесс идентификации ЛПР. Относительно этого процесса в науке госуправления сложилось 2 основных подхода: 1) ЛПР является носителем статусных позиций (официальным лицом либо группой лиц); 2) этот актор реально играет ведущую роль в решении вопроса, независимо от наличия у него тех или иных формальных позиций (так называемые «серые кардиналы»). Если придерживаться второй точки зрения следует отметить, что идентификация ЛПР в данном случае обладает сложным и конкурентным характером, в котором можно выделить 3 уровня идентификации:

1. Жесткой (функционально-ролевой)
2. Мягкой идентификации.
3. Межличностной идентификации.

«Жесткие» формы идентификации складываются в рамках функционально-ролевых коммуникаций акторов, претендующих на роль и статус ЛПР. К ним относятся разнообразные политические акторы (выборные политики, политические партии, оппозиционные круги, группы организованных интересов, СМИ, общественное мнение, гражданские образования, международные институты), административные органы, а также экспертные структуры, каждая из которых обладает тем или иным уровнем и потенциалом возможностей при решении конкретного вопроса. Выделение этих образований

свидетельствует об оппонировании государственных и гражданских акторов с друг другом, предлагающих различные (не совпадающие с друг другом) по своей политической направленности оценки и критерии выработки будущих целей.

Классическим примером сложносоставного актора выступает так называемый «**железный треугольник**», демонстрирующий институализированную связь отдельных сегментов бюрократии, депутатов парламента и связанных с этой областью представителей групп бизнеса.

В свою очередь, **мягкая форма** идентификации ЛПР отражает конкуренцию представителей более узких образований, действующих в «подбрюшье» власти. Сюда можно отнести обладателей высоких государственных статусов, помощников и советников главного ЛПР, различного рода консультантов, лидеры наиболее влиятельных групп интересов, общественные и административные фигуры, спорадически привлекаемые для обсуждения будущих решений, а иногда и лица, участвующие в технической подготовке служебной документации или ближайшие родственники (приближенные).

Третьим, завершающим уровнем идентификации ЛПР выступают межличностные взаимоотношения. Первостепенной важностью здесь обладают морально-этические и психологические, умение работать под давлением, использовать технологии убеждающего воздействия на своих оппонентов. К таким технологиям можно отнести: аргументацию, манипуляцию, умение заключать сделки и временные соглашения, способность сочетать апелляцию к публике и влиятельным союзникам, использование инструментов активизации персональной и идейной лояльности.

в) Формирование целей (целеполагание)

Этот этап определения и формирования целей является центральным звеном процесса государственного управления и принятия государственных решений. От корректности, реалистичности и измеримости поставленных целей зависит эффективность всей государственной политики и результативность использования ресурсов государства. В условиях усложнения социально-экономических процессов, роста взаимозависимости управленческих решений и ограниченности ресурсов, этап целеполагания приобретает стратегическое значение.

Государственные решения, в отличие от корпоративных или индивидуальных, всегда направлены на достижение общественно значимых результатов и должны учитывать баланс интересов различных социальных групп, политических институтов и территориальных сообществ. Поэтому, целеполагание в государственном управлении выступает не только как технический, но и как политико-ценностный процесс.

Этап **формирования целей** - это процесс формулирования ожидаемого конечного результата государственного воздействия, выраженного в конкретных, измеримых показателях, достижение которых обеспечит решение выявленной общественной проблемы.

С точки зрения управленческого цикла, этап целеполагания следует за этапом идентификации и анализа проблемы и предшествует разработке альтернативных решений. Он выполняет роль связующего звена между диагностикой ситуации и выбором инструментов воздействия.

В теории государственного управления можно выделить 3 основных уровня целей:

- **стратегические цели** - долгосрочные, определяющие направление развития государства или отдельной отрасли;

- **тактические цели** - конкретизируют стратегические ориентиры на среднесрочной перспективе;
- **операционные цели** - краткосрочные, выраженные в конкретных показателях деятельности государственных органов.

Основными принципами постановки целей являются такие принципы как **SMART цели** (конкретность, измеримость, реализуемость и достижимость целей), **легитимность** (цели должны быть социально одобряемыми и соответствовать основным ценностям общества, Конституции и действующему законодательству), **ресурсная реализуемость** (при определении целей необходимо учитывать финансовые, кадровые и институциональные возможности государства), **согласованность** (цели различных органов власти не должны противоречить друг другу) и **измеримость** (каждая цель должна выражена в количественных или качественных индикаторах).

На процесс целеполагания могут влиять самые различные факторы:

- политические факторы - расстановка сил в парламенте, позиция правительства, влияние интересов партий и групп давления.
- социально-экономические условия - уровень развития экономики, состояние бюджета, динамика инфляции и трудовой занятости.
- нормативно-правовая база - законы и подзаконные акты, определяющие полномочия органов власти.
- международные обязательства- членство в международных организациях, соглашения о развитии, климатические цели и т.д.
- институциональные факторы- уровень компетенции органов власти, наличие эффективных систем мониторинга и оценки.

В современных условиях XXI века целеполагание в государственном управлении приобретает новые формы, связанные с цифровизацией, вовлечением граждан и использованием большой базы данных. Среди данных актуальных тенденций можно выделить:

- внедрение цифровых платформ стратегического планирования;
- использование больших данных (Big Data) для прогнозирования социальных эффектов и уточнения целей;
- вовлечение граждан и НКО в процесс постановки целей через общественные обсуждения и электронные опросы;
- интеграция национальных целей с международными, прежде всего с Целями устойчивого развития ООН (ЦУР).
- переход к результативной модели государственного управления- модель, где приоритет отдается не процессам госуправления, а социальным результатам.

Таким образом, на этом этапе принятия государственных решений, с учетом сложности и многосубъектности целеполагания, в целом государство может вырабатывать 3 типа целей:

1. **Гипотетические** (желательные, основанные на замыслах, приоритетах, ценностных предпочтениях ЛПР);
2. **Вынужденные** (формирующиеся под принудительным влиянием неподконтрольных правительству обстоятельств);
3. **Договорные** (являющиеся компромиссным вариантом позиций ключевых политических и административных игроков).

На данном этапе формируется сложное сочетание политических и административных действий. В совокупности сочетание этих методов формирует специфическое для

государства «дерево целей», которое не тождественно управленческо-менеджеральным способам формирования «дерева решений». В отличие от других, более узких сфер деятельности, в государстве процесс разработки целей иной. В частности, собственно политические формы целеполагания, как правило, предполагают латентные взаимодействия, осуществляемые в «тиши кабинетов», без огласки, в результате различных переговоров, ведущихся в закрытой от общественности форме. В этом процессе нет ни классического идеального контроля, ни идеального соответствия действующим нормам. Политические методы разработки целей могут уверенно обходить регламентированные препятствия, делая акцент на постоянное маневрирование участников, заключение временных договоренностей, изменение идентичности ЛПР и т.д.

Разработка политико-управленческих целей в силу своей особенности предполагает и особое значение информационно-медийного обоснования выбранных целей. Ибо, власти обязаны думать и о том, как их решения будут впоследствии встречены обществом. Особенно это касается так называемых «непопулярных решений», связанных с усилением контроля со стороны государства, снижением доходов населения, увеличением налогов или повышением цен, которые будут неизбежно увеличивать издержки правительства и его репутационного капитала.

г) Разработка альтернатив

Это процесс создания, структурирования и предварительного анализа возможных вариантов действий, направленных на достижение целей государственного решения. Альтернатива в данном контексте представляет собой потенциальный курс действий или управленческую стратегию, каждая из которых обладает собственными преимуществами, недостатками, последствиями. разработка альтернатив отражает логику ограниченной рациональности: государственные органы не всегда способны учесть все факторы и последствия, но обязаны сформировать несколько реалистичных сравнительно эффективных вариантов действий.

Главная цель данного этапа создание набора осуществимых и обоснованных вариантов решения проблемы, которые могут быть использованы для дальнейшего анализа и выбора.

Ключевые задачи включают:

- определение диапазона возможных действий государственных органов.
- формирование набора альтернатив, соответствующих поставленным целям и ресурсным ограничениям.
- оценку предварительной реализуемости каждого варианта.
- обеспечение прозрачности и доказательности будущего выбора.

Формирование разработки альтернатив должно опираться на следующую систему принципов, обеспечивающих научную обоснованность и практическую применимость государственных решений:

- 1. Принцип системности** - каждая альтернатива должна быть логически связана с другими элементами государственной политики и учитывать межотраслевые связи.
- 2. Принцип реализуемости** - варианты должны быть выполнимы в рамках действующего законодательства и при имеющихся ресурсах.
- 3. Принцип разнообразия** - необходимо рассматривать не менее трех-четырех существенно различных вариантов, чтобы избежать формального выбора.
- 4. Принцип социальной приемлемости** - каждая альтернатива должна учитывать интересы населения и не вызывать общественного противодействия.

5.Принцип эффективности - соотношение затрат и ожидаемого эффекта должно быть обоснованным.

6.Принцип инновационности - предпочтение отдается вариантам, содержащим новые управленческие и технологические решения.

Разработка альтернативных решений в государственном управлении имеет ряд специфических особенностей, отличающих его от частного менеджмента.

1.Многоуровневость управления - решения формируются и реализуются на разных уровнях, что требует тесной координации между ведомствами.

2.Политическая обусловленность - выбор и формулирование альтернатив часто зависят от расстановки политических сил, общественного мнения и позиций СМИ.

3.Правовая ограниченность - органы власти действуют строго в рамках закона, что ограничивает спектр возможных альтернатив.

4.Публичность и подотчетность - результаты выбора должны быть открыто обоснованы и объяснены гражданам.

5.Сложность оценки эффектов - социальные и политические результаты трудно поддаются количественной оценке, а также требуют длительного периода для объективной оценки.

6.Институциональная инерция - бюрократические структуры часто сопротивляются внедрению реформ, особенно его инновационных вариантов.

Практика органов государственной власти показывает, что они часто допускают ошибки, которые отрицательно влияют на качество принимаемых государственных решений. К этим типичным ошибкам на этапе выбора альтернатив государственных решений можно отнести такие ошибки как ограниченность выбора (формируются максимум два варианта, что исключает реальную альтернативность); формализм (предлагаемые альтернативы носят декларативный характер); игнорирование общественного мнения (исключение граждан из процесса выработки и обсуждения альтернатив); отсутствие экономических расчетов (недооценка бюджетных ограничений); недостаток инновационности (опора только на традиционные, устаревшие формы управления);

В настоящее время формируются новые подходы к разработке альтернатив как цифровизация управленческих процессов, открытое и прозрачное управление, межведомственная коллаборация, геймификация и симуляционные модели, инклюзивность решений, внедрение проектного менеджмента в государственный сектор.

д) Оценка и анализ альтернатив

Это системный процесс сравнения возможных вариантов решения государственной проблемы по совокупности критериев: экономических, социальных, правовых, экологических, политических и др. Главная задача данного этапа выявить наиболее рациональный и реализуемый вариант, способный обеспечить достижение поставленных целей при минимальных издержках. Сущность этого этапа проявляется в следующих функциях:

1.Информационно- аналитическая функция - сбор и структурирование данных о возможных последствиях каждой альтернативы.

2.Прогностическая функция-моделирование результатов реализации вариантов.

3.Сравнительно-оценочная функция- выбор наилучшего решения по объективным критериям.

4.Контрольная функция- проверка соответствия альтернатив стратегическим целям государственной политики.

Целью данного этапа является обоснованный выбор оптимального варианта государственного решения с точки зрения его эффективности, целесообразности и социальной приемлемости. К основным задачам относятся:

1. Определение критериев, по которым будут оцениваться альтернативы.
2. Сбор и анализ информации, необходимой для оценки последствий.
3. Расчет социально-экономических и политических эффектов.
4. Выявление рисков и ограничений.
5. Формирование экспертного заключения для последующего принятия решения.

Процесс оценки и анализа альтернатив обычно включает несколько последовательных этапов:

- формулировка критериев оценки.
- сбор данных.
- количественная и качественная оценка
- сравнение альтернатив
- формирование экспертного заключения
- обсуждение и согласование
- подготовка итогового отчета.

В современных условиях оценка государственных решений развиваются под системным влиянием процессов цифровизации и международных практик, к которым можно отнести следующие тенденции как:

- использование искусственного интеллекта и больших данных для прогнозирования последствий решений;
- внедрение цифровых моделей оценки регулятивного воздействия (e-OPB);
- применение индикаторов устойчивого развития (SDGs) ООН для сопоставимости с глобальными целями
- интерактивные платформы общественных консультаций
- оценка по принципам ESG (экологические, социальные и управленческие аспекты принятых решений)

Таким образом, оценка альтернатив не просто инструмент анализа, а фундаментальный механизм обеспечения эффективности, устойчивости и легитимности государственного управления.

е) Выбор оптимального решения

Это кульминационная фаза, на которой из нескольких альтернатив выбирается одна официальная политика. Решение оформляется в виде закона, указа, постановления, государственной программы, где рациональность встречается с реальной политикой.

Подэтапы:

- определение критериев оптимальности
- применение методов сравнения и анализа
- консультации и согласование интересов участников процесса
- принятие решения
- легитимация решения

Этот этап часто сопровождается политической борьбой, дебатами, компромиссами и коалиционными соглашениями.

§ 2 Этап реализации и имплементации целей и завершающий этап

Принятие государственного решения лишь первый шаг в сложном процессе преобразования политической воли в реальные изменения. Сам по себе документ, будь то закон, стратегия или национальный проект, без эффективной реализации остается декларацией. Поэтому ключевым для понимания современного государственного управления является анализ полного цикла жизни решения: от его зарождения до окончательного воплощения в жизнь (имплементации) и оценки результатов. Особую важность приобретает завершающий этап, который не просто подводит черту, но и определяет, станет ли решение устойчивым институтом или будет забыто.

Реализация решения (Implementation)- этот этап переводит политику в действие. Принятое решение воплощается в жизнь. Это самый сложный и часто «провальный» этап. Государственные органы (министерства, агентства, региональные и местные власти) получают инструкции, ресурсы и начинают выполнять предписания.

Условно весь процесс реализации и имплементации целей можно разделить на три крупных, взаимосвязанных этапа: подготовительный, основной (реализация и имплементация) и завершающий (оценка и институционализация).

1. Подготовительный этап: от идеи к плану действий

Этот этап начинается сразу после формального принятия решения (подписания закона, утверждения программы). Его цель - трансформировать общие цели в конкретные, исполнимые задачи.

Ключевые действия на данном этапе:

- Нормативно-правовое обеспечение: если решение рамочное, требуется разработка и принятие подзаконных актов, инструкций, регламентов, которые детализируют механизмы его исполнения.
- Организационное проектирование: определяются ответственные исполнители - республиканские и региональные органы власти, подведомственные учреждения, государственные компании. Создаются координационные структуры (например, проектные офисы), распределяются зоны ответственности.
- Ресурсное планирование: формируется бюджет реализации. Выделяются финансовые, материально-технические и кадровые ресурсы. Без четкого финансового обеспечения любое решение обречено на провал.
- Разработка дорожной карты: создаётся детальный план-график с указанием сроков, контрольных точек (KPI), промежуточных результатов и ответственных лиц.

На данном этапе могут возникнуть следующие проблемы: задержки в издании подзаконных актов, межведомственные противоречия, нереалистичная оценка необходимых ресурсов, коррупционные риски при распределении средств.

2. Основной этап: Реализация и имплементация - сердце процесса. Здесь происходит непосредственное воплощение планов в жизнь. Важно различать два понятия: Реализация -это формальное, часто бюрократическое, выполнение намеченных действий (освоение бюджета, проведение мероприятий, отчетность). **Имплементация** - более глубокая категория, означающая фактическое внедрение и достижение реальных изменений в целевой группе или сфере. Можно реализовать программу строительства жилья (построить дома), но не имплементировать ее, если новое жилье окажется неудобным, недоступным или не будет обеспечено инфраструктурой.

Ключевые действия на данном этапе:

- Оперативное управление: Ежедневная работа исполнителей в соответствии с дорожной картой.
- Координация и взаимодействие: Обеспечение слаженной работы всех участников процесса, разрешение возникающих конфликтов.
- Мониторинг: Систематический сбор данных о ходе работ, освоении средств, достижении промежуточных показателей. Это "навигатор" реализации.
- Корректировка: По результатам мониторинга вносятся необходимые изменения в планы и методы работы. Гибкость - ключевое качество успешной имплементации.

На данном этапе могут возникнуть следующие проблемы: "Показуха" (формальная реализация ради отчетности), сопротивление бюрократического аппарата, недостаток компетенций у исполнителей, изменение внешних условий (например, экономический кризис), "исполнительский нигилизм" - когда решения на местах игнорируются или искажаются.

3. Завершающий этап: Оценка, обратная связь и институционализация

Это самый критический, но часто игнорируемый этап. Его ошибочно сводят к простому "закрытию проекта" и сдаче финального отчета. На самом деле, это точка бифуркации, где определяется дальнейшая судьба не только конкретного решения, но и всей политики в этой области.

Ключевые компоненты завершающего этапа:

1. Всесторонняя оценка эффективности:

- Оценка результативности (Effectiveness): Достигнуты ли изначально поставленные цели? Удалось ли решить проблему, ради которой принималось решение?
- Оценка эффективности (Efficiency): Соотношение достигнутых результатов и затраченных ресурсов. Было ли решение экономичным?
- Оценка воздействия (Impact): Каковы были долгосрочные и побочные (позитивные и негативные) последствия решения для общества, экономики, экологии?
- Оценка устойчивости (Sustainability): Продолжатся ли положительные эффекты после окончания финансирования и формального завершения проекта?

Для этого используются как количественные методы (анализ KPI, статистических данных), так и качественные (опросы целевых групп, экспертные интервью, фокус-группы).

2. Анализ обратной связи и подотчетность:

- Результаты оценки должны быть публично представлены и подвергнуты общественному и экспертному обсуждению. Это формирует прозрачность и подотчетность власти, а также является источником "обучения" для государственного аппарата.
- Выявленные ошибки и успешные практики становятся основой для принятия новых, более качественных решений в будущем.

3. Институционализация результатов: это главный признак успешной имплементации. Решение перестает быть "проектом" и становится частью повседневной практики, нормой жизни. Примеры успешной институционализации: Цифровые госуслуги (портал "Тундук") в Кыргызстане стали не временным проектом, а стандартным каналом взаимодействия гражданина и государства. Программа "Материнский капитал" в России из временной меры превратилась в постоянный элемент социальной политики. Если институционализация не произошла, положительный эффект решения быстро сходит на нет после его формального завершения.

4. Принятие решения о будущем: По итогам оценки принимается одно из следующих решений:

- Завершение: Цели достигнуты, проблема решена, проект закрывается.
- Продление/Модификация: Решение доказало эффективность, но требует продолжения или корректировки для решения новых задач.
- Тиражирование: Успешный опыт переносится на другие регионы или сферы.
- Прекращение: Решение признано неэффективным или утратившим актуальность, его реализация прекращается досрочно.

Таким образом, этапы реализации и имплементации государственного решения представляют собой целостный управленческий цикл, где каждый этап критически важен. Игнорирование подготовительного этапа приводит к хаосу, формальный подход к основному - к "проеданию" ресурсов без реального эффекта, а пренебрежение завершающим этапом лишает государственное управление возможности учиться на своих ошибках и успехах. Завершающий этап не конец, а мост между завершенным проектом и будущей политикой. Только через тщательную оценку, публичную дискуссию и институционализацию результатов государственные решения превращаются из бюрократических отчетов в реальные инструменты улучшения жизни граждан и развития страны.

Практический кейс:

Принятие новой редакции Конституции Кыргызской Республики в 2021 году также может служить хорошим политико-правовым кейсом принятия государственного решения на стратегическом уровне⁵².

Новая Конституция Кыргызстана была принята в 2021 году на фоне политического кризиса октября 2020 года, когда после парламентских выборов произошли массовые протесты, приведшие к отставке Президента С. Жээнбекова и приходу к власти команды С. Жапарова.

Обоснование реформы заключалось в необходимости перехода от парламентско-президентской системы (установленной Конституцией 2010 года с поправками 2016 года) к сильной президентской республике. По мнению властей, это позволяло укрепить вертикаль власти, повысить эффективность государственного управления, устранить дуализм власти (конфликты между Президентом и парламентом, между Президентом и Правительством) и стабилизировать страну после революций 2005, 2010 и 2020 годов, а также вывести страну на траекторию устойчивого роста.

С точки зрения теории принятия государственных решений, процесса подготовки и принятия новой Конституции характеризуется:

- четким обоснованием проблемы;
- поиском возможных альтернатив;
- выбором предпочтительного варианта через референдум;
- широкого обсуждения данного процесса в обществе и социальных медиа;
- открытости и прозрачности процесса подготовки Основного Закона;
- строгого соблюдения требований действующей на тот период Конституции.

Необходимо отметить следующие этапы принятия новой Конституции:

1. Подготовка и формирование Конституционного Совета (Совещания) (ноябрь 2020 г. - январь 2021 г. на основе Указа и.о. Президента Кыргызстана Т.Мамытова. Членами Конституционного Совещания стали 89 человек.

⁵² Конституция Кыргызской Республики (Введена в действие Законом Кыргызской Республики от 5 мая 2021 года) // Электронный ресурс: <https://cbd.minjust.gov.kg/1-2/edition/1202952/ru>

2. Подготовка и проведение всенародного референдума по форме государственного правления (президентская или парламентская). По итогам референдума в январе 2021 года 81% избирателей проголосовали за президентскую форму правления. Результаты данного всенародного волеизъявления стали основой для Конституционного Сопения при подготовке новой Конституции с акцентом на президентскую форму правления.
3. Разработка и представление проекта новой Конституции (февраль-март 2021 года). Проект был разработан Конституционным Сопением и 9 февраля 2021 года был передан Жогорку Кенешу для рассмотрения и вынесения на всенародный референдум. Этот этап важен тем, что по действующей тот момент Конституции принятие новой редакции Конституции Кыргызской Республики могло быть только путем референдума, инициированного только Жогорку Кенешом.
4. Парламентское рассмотрение новой редакции Конституции (март-апрель 2021 года). Жогорку Кенеш рассмотрел и одобрил более чем 2\3 голосов депутатов новую редакцию Конституции в 3-х чтениях и вынес его на всенародный референдум.
5. Референдум и утверждение новой Конституции (апрель-май 2021 года). 11 апреля 2021 года прошел всенародный референдум, где 79,3 % участников (явка составила 37%) одобрили новую Конституцию. Конституция вступила в силу 5 мая 2021 года после официального опубликования. Здесь следует подчеркнуть, что первая Конституция Независимого Кыргызстана также была принята в этот день- 5 мая 1993 года.

Таким образом, принятие новой Конституции Кыргызской Республики как кейс принятия важнейшего государственного решения в 2021 году характеризует о четком следовании властями теории и международной практике принятия столь концептуальных и стратегических государственных решений.

Как видно из анализа процесса принятия новой Конституции Кыргызской Республики от 2021 года в данный процесс были включены все возможные акторы (субъекты) политики на тот период: Президент страны, Жогорку Кенеш, Правительство, академическая и юридическая общественность (через представительство в Конституционном Сопении), государственные и независимые СМИ, Центральная Избирательная Комиссия (ЦИК), Конституционная Палата Верховного Суда, международные организации (Венецианская комиссия, ОБСЕ\ БДИПЧ. И, конечно, главный субъект политики Кыргызстана - **народ**, который и утвердил своим волеизъявлением окончательную редакцию Основного Закона Кыргызской Республики.

Практические задания

Задание 1: Для решения проблемы дорожно-транспортных происшествий предлагаются альтернативы: ужесточить штрафы для водителей, построить больше подземных переходов, запустить кампанию по социальной рекламе, изменить стандарты дорожного покрытия.

Вопросы:

1. Кто, по-вашему, должен иметь приоритетное право голоса при разработке альтернатив: чиновники-практики или независимые эксперты? Почему?
2. С какими трудностями сталкиваются разработчики политики на этом этапе? (Нехватка данных, давление разных групп интересов и т.д.)

Задание 2: Парламент большинством голосов принимает закон об ужесточении штрафов за непропуск пешеходов на пешеходном переходе.

Вопросы:

1. Что, на ваш взгляд, чаще всего является решающим аргументом при окончательном выборе: стоимость, эффективность или политическая популярность решения?

2. Можно ли считать решение демократичным, если оно принято большинством голосов, но против выступает значительная часть общества?

Задание 3:

Полиция начинает активно штрафовать водителей, Государственная инспекция безопасности дорожного движения рассылает разъяснения, в бюджет закладываются средства на соответствующую кампанию.

Вопросы:

1. Почему хорошие законы иногда не работают на практике? Назовите основные причины «провала реализации».
2. Как можно повысить эффективность реализации государственных решений?

Задание 4:

Через год после ужесточения штрафов анализируется статистика дорожно-транспортных происшествий. Выясняется, что аварий стало меньше, но водители стали жаловаться на возросшую коррупцию.

Вопросы:

1. Кто должен проводить оценку: сами исполнители или независимые структуры?
2. Что должно произойти, если оценка показала, что решение неэффективно или принесло больше вреда, чем пользы?

☺ **Вопросы для дискуссии и закрепления материала:**

1. Как вы думаете, почему процесс принятия государственных решений такой сложный и многоэтапный? Что было бы, если бы решения принимались мгновенно, без анализа?
2. Какая проблема в нашем городе/стране, на ваш взгляд, сегодня остро требует включения в государственную повестку дня?
3. Чье мнение чаще всего «продвигает» проблему наверх: мнение экспертов или шум в социальных сетях?
4. На каком из этапов, по-вашему, в кыргызской практике возникает больше всего трудностей? Почему?
5. Как повышается роль граждан и цифровых технологий на каждом из этих этапов сегодня? (Электронные петиции, краудсорсинг, «электронное правительство»).
6. Можно ли привести пример успешного и провального государственного решения и проанализировать, на каком этапе был залог успеха или причина провала?

Глава 7. Мониторинг и оценка государственных и муниципальных решений

§1. Подходы к оценке эффективности и результативности решений

§ 2 Контроль и мониторинг хода исполнения решений

§ 3. Итоговая оценка исполнения решений

§ 1. Подходы к оценке эффективности результативности решений

Понятие «эффективность» ключевая категория, используемая для всесторонней и объективной характеристики управленческих решений. Именно на ее основе проводится оценка деятельности органов государственного и муниципального управления целом и их должностных лиц.

Принято разграничивать понятия «эффект» и «эффективность». Если эффект - это результат, достигнутый от управленческой деятельности, то эффективность определяется отношением достигнутого результата к затратам по ее достижению⁵³.

Например, отношение достигнутого уровня безработицы (эффект) к затратам ресурсов на достижение этого результата отражает эффективность решений в этой сфере. Таким образом, эффективность - более широкое понятие, чем эффект, и характеризует целенаправленное использование ресурсов, которое в дальнейшем приводит может привести к конкретному результату - эффекту, выражением поставленной цели. Например, к такому социальному эффекту как снижение безработицы, увеличение рождаемости и т.д.)

С помощью показателей эффективности деятельность по принятию и реализации государственных решений может быть охарактеризована с точки зрения ее развития в динамике, взаимосвязи с другими явлениями и процессами.

Наряду с использованием понятий «эффект» и «эффективность», используются родственные понятия - «результат», «продуктивность» и «результативность». Результат как следствие управленческой деятельности и результативность в качестве относительного (расчетного) показателя являются базой, исходными данными для определения и эффекта и оценки эффективности (рис. 1).

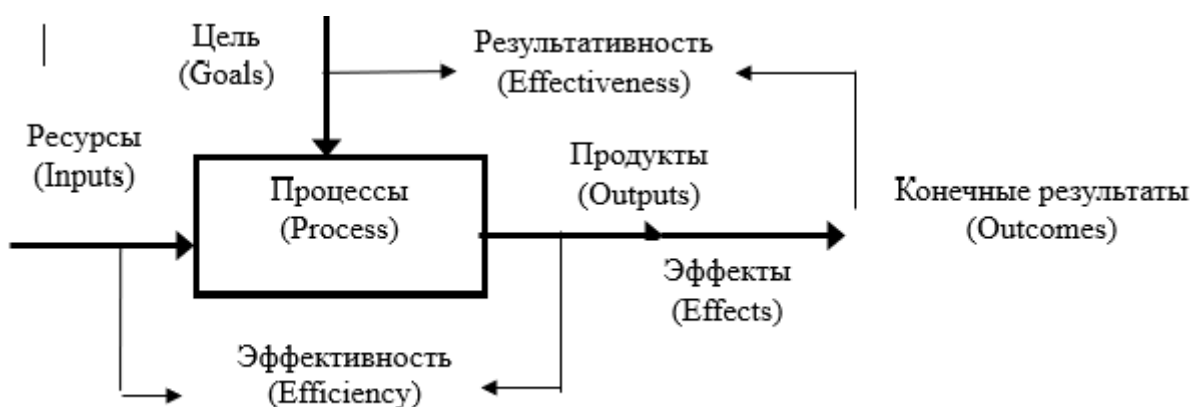


Рис. 1. Взаимосвязь основных понятий, связанных с эффективностью

⁵³ Деева Л.И. Сравнение эффекта и эффективности в оценке деятельности организации. // Human Progress. 2019. Том 5, Вып. 5.

Понятие «эффективность» является многоаспектной категорией, с помощью которой можно характеризовать принятие государственного решения, состояние и перспективы развития практически любого вида деятельности с точки зрения, как экономического, так и социальных подходов.

Определение эффективности государственных решений имеет свои особенности. Так, если в сфере экономики термин «эффективность» имеет вполне однозначное толкование то, в отношении государственного управления, под этим подразумевают более широкое значение и имеющее разностороннюю проблематику и практическую функциональность.

Поскольку конечной целью деятельности органов государственной управления и местного самоуправления является благополучие граждан, то экономическая составляющая становится лишь инструментом, создающим основу для обеспечения достижения этой цели. В таком случае об эффективности управленческой деятельности свидетельствует достижение заданного результата (например, предоставление объема государственных услуг) при минимуме затраченных ресурсов (бюджетных средств, времени и т.д.) или достижение наилучшего (максимального) результата при заданном объеме ресурсов, средств⁵⁴.

Эффективность государственных решений может определяться также как степень полноты и качества выполнения органами власти своих функций и задач, степень удовлетворения запросов и потребностей населения. Обобщая разные определения понятие эффективность государственных решений – можно определить как максимально возможную степень достижения целей государственного решения в соответствии со стандартами и нормами государственного управления при минимально возможных затратах на его разработку и реализацию⁵⁵.

С учетом этого определения в качестве важной характеристики эффективности государственных решений выделяют также их качество как степень достижения целей решения при их соответствии общепринятым требованиям и стандартам государственного управления.

Принято выделять также различные виды эффективности государственных решений. При этом основной задачей является их при заданных параметрах доступных ресурсов (финансовых, социальных, организационных и др.).

Так, для государственных решений можно выделить следующие виды эффективности: экономическая ($\mathcal{E}_{\text{экон}}$), социальная ($\mathcal{E}_{\text{соц}}$), экологическая ($\mathcal{E}_{\text{экол}}$), законодательная ($\mathcal{E}_{\text{закон}}$) организационная ($\mathcal{E}_{\text{орг}}$) эффективности.

В большинстве случаев экономическая эффективность решений характеризует также продуктивность, а социальная, экологическая и законодательная – качество, а организационная – как результативность.

Все виды эффективностей оценивается системой показателей. Отсюда вытекает требование сбалансированности показателей, характеризующих

⁵⁴ Саймон Г., Смитбург Д., Томпсон В. Менеджмент в организациях: Сокр. пер. с англ. с 15-го изд. / Общ. ред. и вступ. ст. А.М. Емельянова и В.В. Петрова. -М.: Экономика, 1995. - С. 253.

⁵⁵ Райзберг Б.А., Бурак В.Ю. Методологические подходы к оценке эффективности управления государственной собственностью // Управление собственностью. 2003. – № 3. С. 55-61

различные виды эффективности в рамках каждого управленческого решения. Обеспечение сбалансированности необходимо обеспечить в процессе оценки ожидаемой эффективности, т.е. на этапе разработки решения. Однако, практика реализации решения часто приводит к несбалансированности фактических показателей эффективности различных видов, что служит сигналом для корректировки решения направленного на устранение сложившегося дисбаланса.

В связи с этим, важны методики оценки эффективности государственных решений. Формирование практических методик оценки эффективности государственных решений является сложным делом. Основными методиками оценки эффективности государственных решений, используемыми в мировой практике, являются: функциональные обзоры, оценивание политик и программ, бюджетирование по результатам, аудит эффективности государственных расходов и анализ эффективности регулирующих актов. Они представляют собой апробированные инструменты анализа решений определенного типа, применяемых на различных стадиях их разработки и принятия решений.

Перечисленные методики могут использоваться на разных стадиях разработки и принятия решений, а их содержание и направленность можно применять их к конкретному типу решений. На таблице 1 это демонстрируется на примере решений в сфере управления государственной собственностью.

Таблица 1. Применение методик оценки эффективности решений в области управления государственной собственностью⁵⁶.

Методика оценивания эффективности	Вид эффективности	Тип оцениваемых решений	Характер оцениваемых решений	Стадия принятия решения
Функциональный обзор (<i>Functional Review</i>)	<i>Эорг</i>	Стратегические, нетипичные, административные	Реформирование структуры и функций органов управления госсобственностью	Рз П Рц
Оценивание политик и программ (<i>Program Evaluation</i>)	<i>Ээкон</i> <i>Эсоц</i> <i>Ээкол</i> <i>Эзакон</i>	Стратегические, нетипичные, экономические	Реализация программ, направлений политики по управлению госсобственностью	Рз П Рц
Бюджетирование по результатам (<i>Budgeting by results</i>)	<i>Эбюд</i> <i>Эком</i>	Оперативные, типичные, экономические и административные	Обеспечение функционирования объектов госсобственности	Рз П Рц
Оценка эффективности государственных расходов	<i>Ээкон</i> <i>Эбюд</i> <i>Эком</i>	Стратегические и тактические, типичные и нетипичные, экономические	Реализация программ в области управления госсобственностью; анализ исполнения бюджета	Рц

⁵⁶ Райзберг Б.А., Бурак В.Ю. Методологические подходы к оценке эффективности управления государственной собственностью // Управление собственностью. 2003. – № 3. С. 55-61

Оценивание эффективности регулирующих актов	<i>Ээкон</i> <i>Эсоц</i> <i>Ээкол</i> <i>Эзакон</i>	Стратегические, нетипичные, экономические	Решения по изменению правового регулирования отношений в сфере собственности	Рз П Рц
--	--	---	---	---------------

Примечание: Рз означает стадию разработки, П - принятия, а Рц - стадию реализации государственных решений.

Методики оценки эффективности государственных решений должны подчиняться общим принципам построения систем оценки эффективности, таким как: взаимодействие, динамичность, разнообразие и избыточность, д) относительность оценки эффективности, социальная ответственность, учет специфики объекта оценки, конструктивность⁵⁷.

Взаимодействие участников оценки эффективности сглаживает субъективизм и другие искажающие эффекты. Избыточность и разнообразие показателей и систем измерения обеспечивают надежность и достоверность системы оценки эффективности, служат ее объективизации. Динамизм системы означает, что эффективность измеряется на различных стадиях принятия и реализации государственных решений, а сама методика оценки их эффективности требует периодического пересмотра и обновления. Принцип относительности оценки эффективности проистекает из того, что по причине значительного разнообразия показателей эффективности и их неполноты эффективность в каждый конкретный момент времени может быть оценена лишь приблизительно.

Социальная ответственность подразумевает достоверность, беспристрастность и полноту производимой оценки, осознание и учет всех последствий, которые влечет за собой принимаемое решение.

Принцип учета специфики объекта оценки воплощается в необходимости разработки методик оценки исходя из природы объектов решений.

Принцип конструктивности требует, чтобы система оценки эффективности государственных решений служила руководством к действию: к выбору оптимального решения и его корректировки решений, показавших недостаточную эффективность или продемонстрировавших нежелательный результат.

С другой стороны, методики оценки эффективности государственных решений должны также соответствовать частным принципам, обусловленным сущностью государственных решений. Это прежде всего принципы комплексности, универсальности и экономичности.

Принцип комплексности означает, что методика должна оценивать все виды последствий реализации решения; универсальность показывает, что она может применяться для всех государственных управленческих решений в конкретной сфере; экономичность свидетельствует о том, что затраты на оценку не превышают затраты на принятие и реализацию решения или выгоды от его реализации.

Методики оценки эффективности решений представляют собой нормативный документ, закрепляющий ключевые принципы, критерии и показатели эффективности государственных решений в определенной области, по стадиям принятия решений, а

⁵⁷ Де Брюйн Х. Управление по результатам в государственном секторе / Пер.с англ. – М.: Институт комплексных стратегических исследований, 2005. - С. 86

также рекомендации для их расчета.

Показатели оценки эффективности государственных решений. Эффективность решений характеризуется набором показателей ее оценки. Состав таких показателей, должен быть таким который отражает реальную ситуацию в экономике, социальной сфере, экологии, безопасности. Также эти показатели должны быть актуальным на данный момент времени и свидетельствует о степени достижения целей принятия государственных решений по развитию страны, отрасли, региона и города в соответствии с заданным параметрами роста благосостояния граждан.

Современная практика управления социально-экономическими процессами предполагает разработку комплекса показателей для оценки результатов принятия решений и определения степени достижения именно тех целей, которые были поставлены на конкретный период времени в соответствующей сфере.

С тем, чтобы найти оптимальный набор и соотношение значений для показателей эффективности решений органов государственного и муниципального управления, необходимо принимать во внимание:

- стратегию развития страны, ее народнохозяйственного комплекса, сферы образования, здравоохранения, культуры, обеспечения безопасности и сохранения окружающей природной среды;
- направления структурной перестройки и трансформации органов государственной власти и органов местного самоуправления в целях оптимизации их деятельности и процесса осуществления полномочий.

Таким образом, для характеристики эффективности решений органов государственного и муниципального управления необходимо учитывать результаты их работы по следующим направлениям:

- создание условий для развития реального сектора экономики – разработка и принятие нормативных правовых актов и иных документов, способствующих строительству современных предприятий, проявлению инвестиционной и инновационной активности субъектов хозяйствования, поддержки реализации проектов в различных сферах;
- выполнение социальных обязательств государства, обеспечивающих социальные гарантии и защиту граждан, а также их поддержку в сложных жизненных ситуациях;
- обеспечение безопасности жизнедеятельности организаций и граждан – физической, экологической, в труде, экономической – путем соответствующего законодательного обеспечения и нормативного регулирования возможностей и ограничений в этой сфере.

При этом конкретный набор показателей оценки решений органов государственной власти и органов местного самоуправления, их должностных лиц может значительно различаться. Это происходит в силу вариативности целей деятельности, которых предусматривается достичь, способов и средств их достижения, издержек и потерь, сопровождающих ход реализации намеченных планов и являющихся неотъемлемой частью данного процесса⁵⁸.

⁵⁸ Кожевников С. А., Ворошилов Н. В. Актуальные вопросы оценки эффективности государственного управления в современной России // Проблемы развития территории. 2017. № 6 (92). С. 35-52.

Единая методика оценки эффективности решений органов государственного и муниципального управления в настоящее время отсутствует. Для оценивания эффективности управленческих решений используются различные подходы.

Так при оценке эффективности государственных решений должны соблюдаться следующие принципы ⁵⁹:

- 1) комплексность оценки эффективности управленческих решений;
- 2) объективность оценки управленческих решений;
- 3) обязательность оценки эффективности управленческих решений;
- 4) соответствие метода оценки характеру объекта управления;
- 5) сопоставимость показателей оценки различных управленческих решений;
- 6) учет особенностей организации по принятию управленческих решений.

Оценка эффективности управленческих решений может осуществляться посредством использования количественных и качественных показателей ⁶⁰.

Подход использования количественных показателей для оценки эффективности управленческих решений основывается на следующем:

- разработка и принятие решений являются процессами творческими;
- осуществление решения зависит от социально-психологических факторов;
- оценку эффективности решения затрудняет временной фактор, поскольку его реализация может быть как оперативной, так и развернутой во времени.

К качественным показателям оценки эффективности решений относят:

- степень научной обоснованности решения;
- многовариантность расчетов;
- учет отечественного и зарубежного опыта.

Количественно эффективность решения можно оценить с помощью таких переменных:

- затраты на разработку управленческих решений, а также на содержание аппарата управления;
- результаты управленческой деятельности, которые отражаются в изменении значений показателей, оценивающие состояние объекта управления.

§ 2. Контроль и мониторинг хода исполнения решений

1. Общие сведения о контроле и мониторинге. Мониторинг и контроль в принятии государственных решений имеют сходства и различия. Общим является то, что они позволяют оценить текущее состояние результатов принятых решений и принимать корректирующие решения на основе полученной информации.

Контроль - процесс сопоставления фактических результатов с запланированными показателями, выявления отклонений. Его цель: своевременно выявлять отклонения от намеченных мер. Результаты контроля могут быть основанием для корректировки ранее

⁵⁹ Жигарь О. В. О проблемах оценки качества и эффективности решений в органах государственного управления. Общество, экономика, управление. 2019. Том 4, № 2

⁶⁰ Козырев, М. С. Принятие и исполнение государственных решений: методологические и процессуально-правовые аспекты: учебное пособие/ М. С. Козырев. – Москва ; Берлин : Директ-Медиа, 2016. - 589 с

принятых решений в случае значительных отклонений от намеченного хода реализации решения.

Процесс контроля включает анализ расхождений между фактическими результатами и намеченными показателями, нормами. Контроль должен быть гибким и адаптивным - меняющиеся условия могут потребовать быстрой корректировки ранее принятых решений и утвержденных показателей.

Мониторинг - процесс непрерывного наблюдения, измерения и оценки различных аспектов процесса реализации принятых решений на основе разработанных показателей - индикаторов. Цель мониторинга - обеспечить эффективность субъекта принятия решений в достижении поставленных целей. Процесс мониторинга включает сбор и анализ информации о ходе выполнении решения, плана/программы. Например: мониторинг выполнения плана/программы - контроль соблюдения сроков и выполнения мер, задач, этапов и т.д.; мониторинг затрат - контроль расходов в рамках бюджета задания, плана/программы; мониторинг качества - оценка качества выполнения задач и конечных результатов проекта.

Мониторинг ведётся по заранее продуманной системе: понятно, какие показатели-индикаторы нужно отслеживать, как часто их собирать, кто за это отвечает. Главным в мониторинге является систематический сбор и анализ информации о ходе выполнения управленческого решения, выявление соответствия достигнутых целевых показателей запланированным. При их отклонениях от запланированных результатов или рисков невыполнения решений дополнительно разрабатываются решения, направленные на их устранение.

Таким образом, если мониторинг фокусируется на получении и анализе данных показателей - индикаторов, то контроль - на сборе данных, их сравнении с установленными показателями. Ещё одно отличие заключается в том, что контроль предполагает активное вмешательство в процесс реализации решений, а мониторинг преимущественно - наблюдение.

Резюмируя различия контроля и мониторинга, можно заметить, что мониторинг является инструментом, обеспечивающим эффективную реализацию контроля. Проведение мониторинга и контроля может быть представлен как многоэтапный процесс как это изображено на рисунке 1.⁶¹

⁶¹ Технологии принятия и реализации государственных управленческих решений// Электронный ресурс: https://kspu-archive.petrso.ru/structur/kafedry/kaftech/course/course/chapter_9_2.htm

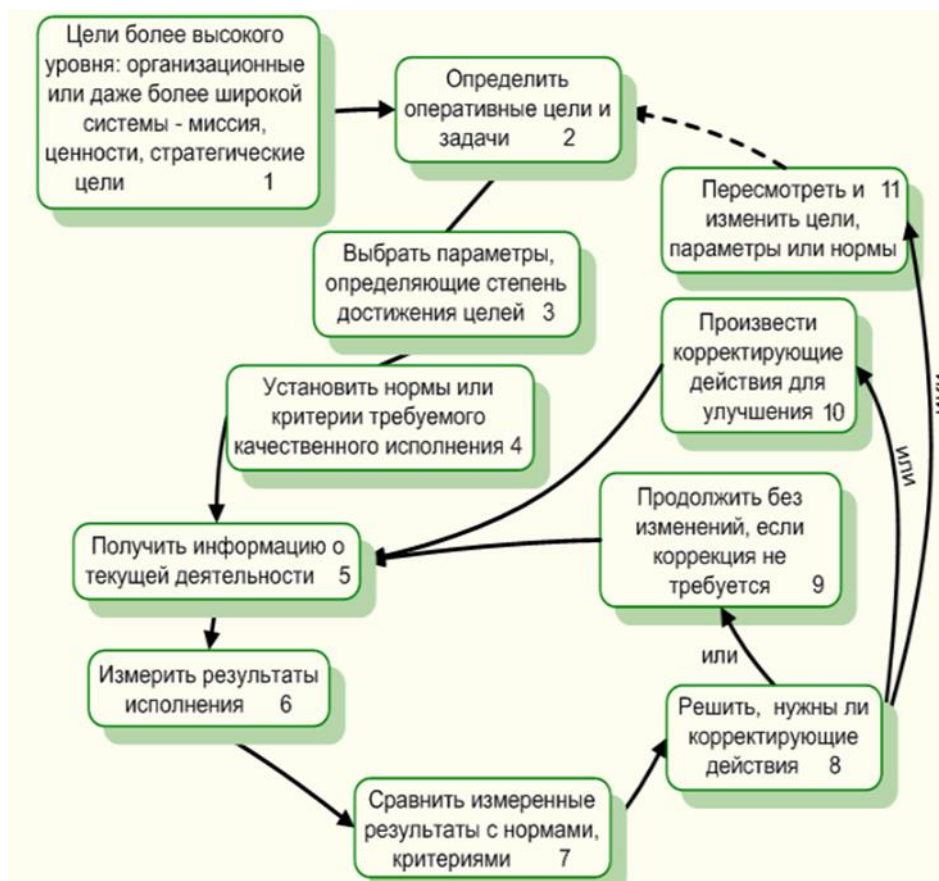


Рисунок 1. Этапы контроля и мониторинга исполнения решений

Этап 1 - цели более высокого уровня - вынесен за пределы контура управления, если это находится вне области компетенции организации или подразделения. На этапе 2 - определяются измеримые цели. На этапе 3 выбираются количественные параметры, определяющие степень достижения целей. На этапе 4 устанавливаются нормы или критерии требуемого качества исполнения.

При установлении норм, мониторинге и корректировке деятельности важны согласование участниками рассматриваемых вопросов и учет факторов, определяющих их мнения. Эффективность управленческого контроля в значительной степени зависит от норм, которые так же, как и цели, должны удовлетворять принципам SMART⁶².

Нормы должны восприниматься исполнителями как значимые (существенные для достижения целей), ясные (не должно быть сомнения относительно ожидаемого результата), справедливые (ко всем должны предъявляться одинаковые требования), корректируемые (допускается возможность снижения норм в случае необходимости), честные (выполнение норм не ведет к их автоматическому повышению).

Правила установления норм зависят от многих факторов. Выделяют следующие источники установления норм: прошлый опыт, расчеты, согласование, передовой опыт, стандарты.

Этапы 1-4 последовательно определяют контролируемую деятельность или переориентируют текущую деятельность. Этапы 5-8 этапы непосредственного мониторинга, при осуществлении которого получают информацию о текущей деятельности

⁶² Что собой представляют SMART-цели// Электронный ресурс: <https://gb.ru/blog/smart-tseli/>

(этап 5), измеряют результаты исполнения (этап 6), сравнивают измеренные результаты с нормами (критериями) (этап 7), решают, нужны ли корректирующие действия (этап 8).

На этапе 8 осуществляется ветвление процесса: продолжить без изменений, если коррекция не требуется (этап 8а), произвести корректирующие действия для улучшения исполнения (этап 8б); пересмотреть и изменить цели, параметры или нормы (критерии) (этап 8в).

После этапов 8а и 8б снова осуществляется мониторинг (переход на этап 5), а после этапа 8в возможен переход на этап 4, этап 3 или даже на этап 1.

2. Контроль направлен на достижение цели, поставленной при разработке управленческого решения. Контроль призван обеспечить не только выполнение, но и в случае необходимости, корректировку принятого решения в процесс его реализации.

Контроль может быть внешним, обеспечивающим необходимую объективность оценок, и внутренним, который проводят внутренними силами организации.

Выделяют также государственный и общественный контроль. К видам государственного контроля относятся президентский контроль, контроль представительных органов власти, контроль в системе органов исполнительной власти, судебный контроль.

Основными формами государственного контроля являются проверки, инспекции, контроль исполнения нормативно-правовых актов, контроль целевого расходования бюджетных средств, отраслевой и межведомственный контроль, отчеты должностных лиц. При проведении контрольных мероприятий используют отчетную документацию, опросы персонала, аудиторские проверки.

Общественный контроль - деятельность субъектов общественного контроля, осуществляемая в целях общественной проверки, анализа и оценки издаваемых ими актов и принимаемых решений. Это обеспечивает учет общественного мнения, предложений и рекомендаций граждан, общественных объединений и иных негосударственных организаций при принятии государственных решений.

Контроль сопутствует всем этапам процесса принятия решений. По этому признаку различают следующие виды контроля:

1. предварительный контроль - осуществляется до начала реализации решения и фокусируется на превентивном выявлении проблем.
2. текущий контроль - реализуется непосредственно в ходе выполнения решения и направлен на оперативное выявление отклонений.
3. заключительный контроль - проводится после исполнения принятых решений и ориентирован на анализ результатов, выявление причин успеха или неудач, формирование выводов для их учета при принятии будущих решений.

Можно выделить также два способа контроля: по результатам и по упреждению⁶³. Контроль по результатам осуществляется на базе организационной, технической, экономической, финансовой и другой документации. Оценивается отклонение фактического результата от планового, зафиксированного в соответствующих документах.

⁶³ Кошарная Г. Б. Принятие управленческих решений: учеб. пособие // под ред. Г. Б. Кошарной. Пенза : Изд-во ПГУ, 2020. -68 с.

Контроль по упреждению основывается на стандартах, нормах, правилах и может осуществляться до начала или в процессе разработки и реализации решения.

Таким образом, контроль по результатам ориентирован на оценку достигнутых результатов и их сравнение с намеченными значениями, а контроль по упреждению - на предупреждение нежелательных результатов, основываясь на стандартах и правилах.

Разработка эффективной системы контроля включает:

- планирование мероприятий, которые необходимы для достижения целей;
- оценка ресурсов необходимых для выполнения намеченных решений;
- сопоставление достигнутых результатов и использованных ресурсов;
- корректировка решений, необходимых для выполнения решений;
- периодическое сопоставление результатов и затрат с планом и бюджетом.

Для того чтобы контроль государственных решений выполнил свое предназначение и обеспечил достижение целей, он должен соответствовать нескольким важным требованиям⁶⁴:

- иметь стратегическую направленность, т.е. контроль должен отражать общие приоритеты субъекта принятия решений и поддерживать их;
- ориентироваться на результаты, т.к. конечная цель контроля состоит в том, чтобы решить задачи, необходимые для достижения поставленной цели;
- соответствовать контролируемому виду деятельности, т.е. контроль должен объективно измерять и оценивать то, что действительно важно;
- быть своевременным, контроль должен проводиться во временном интервале между проведением измерений который адекватно соответствует контролируемому явлению;
- быть гибким, должен приспосабливаться к происходящим изменениям;
- быть простым и экономичным.

3. Мониторинг как процесс проведения наблюдения за ходом реализации принятого решения по достижению цели, состоит из трех этапов: подготовительного, аналитического и результативного⁶⁵.

На первом этапе формируется система сбора данных: определяется минимум необходимой информации, источники, способы и периодичность их сбора. На этом этапе также разрабатывается перечень показателей или индикаторов связанные с исполнением решения.

Сбор информации включает использование следующих источников, методов и инструментов: наблюдение и личное участие; опросы и обсуждения; текущая статистика; отчеты и доклады.

⁶⁴ Там же

⁶⁵ Масленникова Н.Ю., Слинкова О.К. Исследование сущности мониторинга с позиции процессного подхода. Сб. научных трудов по материалам Международной - конференции 30 июня 2014 г. / Под общ. ред. М.Г. Петровой. - Белгород : ИД «Белгород» НИУ «БелГУ», 2014. - 252 с

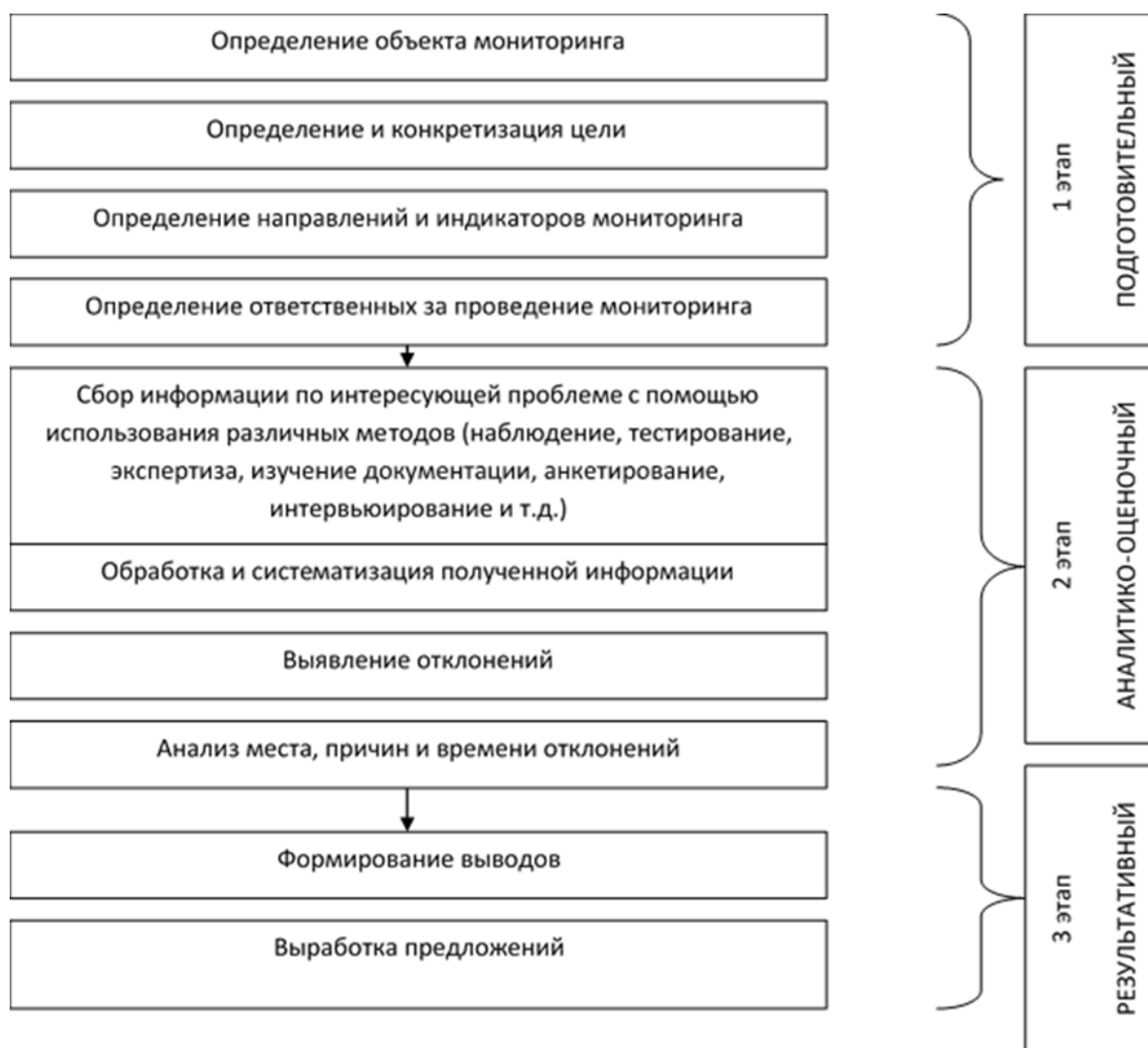


Рис. Этапы процесса проведения мониторинга

На втором, аналитическом этапе, обобщается и анализируется собранная информация, определяется в какой степени исполнены принятые решения, какие существуют проблемы в достижении целей.

Основная работа связана со сравнением и изучением деятельности по таким параметрам, как: стандарты, качество, время выполнения и т.д. Анализируются также динамика показателей мониторинга (индикаторы). В результате выявляются тип и характер отклонений, определяется их влияние на достижение целей. На основе проведенного анализа составляются отчеты с рекомендациями о внесении изменений в ранее принятые решения, которые доводятся до руководителей имеющих полномочия по принятию решений в данной области.

На третьем этапе принимаются решения о целесообразности изменений в ранее принятые решения.

По результатам проведенного мониторинга готовятся документ в форме отчета, записки, доклада. Они могут распространяться среди заинтересованных сторон (других ведомств, работников отрасли, исследователей и т.д.).

Наблюдение за состоянием хода реализации принятого решения проводится на основе установленной системы показателей – индикаторов. Они отражают определённые

аспекты процесса реализации решения. Важно, чтобы совокупность индикаторов адекватно отражала все важнейшие рабочие процессы и результаты исполнения принятого решения.

Индикаторы могут быть классифицированы по разным признакам: области применения, методике измерения, периодичности сбора данных и их источнику.

Так, по области применения выделяют простые и сложные индикаторы. Простые индикаторы представляются шкалами с привычными единицами измерения (денежные единицы, штуки, проценты и т.п.). Сложные индикаторы требуют расчётов на основе простых индикаторов. Например, разработанный ООН Индекс человеческого развития рассчитывается на основе показателя долголетия, уровня образования и уровня жизни.

По методике измерения индикаторы могут быть:

- а) количественные - числовые меры: процент, доля, уровень или соотношение;
- б) качественные - отражающие качественные характеристики исполнения решения такие, например, как удовлетворённость, восприятие, отношение.

Периодичность обновления данных индикаторов может быть разной в зависимости от уровня мониторинга:

- стратегический - индикаторы результата, ежемесячно или ежеквартально;
- тактический - процессные индикаторы, еженедельно или ежемесячно;
- операционный - диагностические индикаторы, ежедневно или еженедельно.

Индикаторы, учитывающие источники данных могут быть:

- внутренними - на основе данных подразделений, сообщений сотрудников, данных, которые хранятся в структурированном виде в информационных системах.
- внешние - из информации СМИ, органов статистики, интернет-ресурсов, где опубликованы выступления и аналитические статьи экспертов.

Важно, чтобы индикаторы, по которым оценивают процесса исполнения решений должны быть доступными, уместными, адекватными, контролируемыми и согласованными.

§ 3. Итоговая оценка исполнения решений

Завершающая стадия принятия решений связана с заключительной оценкой всего комплекса осуществленных действий. На этой стадии необходимо подвести итоги, провести анализ его результатов. Это включает анализ действий, которые были направлены на решение конкретной проблемы, достижение поставленных целей, определить эффективность предпринятых мер, извлечение уроков и построение возможных планов на будущее⁶⁶.

Оценка - это процесс сбора и анализа информации с целью определения соответствия мер, использованных в ходе осуществления решения запланированным целям, а также выяснению того, содействуют ли эти меры достижению поставленной цели. Цель оценки - анализ достигнутых результатов, а также извлеченных уроков для принятия решения в отношении дальнейшей управленческой деятельности. Оценка представляет возможность для организационного совершенствования процесса принятия и исполнения решений на различных уровнях государственного управления.

⁶⁶ Соловьев, А. И. Принятие и исполнение государственных решений: учебное пособие / А. И. Соловьев. — 3-е изд., испр. и доп. — Москва : Аспект Пресс, 2024.

Оценка во многих аспектах похожа на мониторинг. Однако в отличие от мониторинга, который отвечает на вопросы: что произошло или какие отклонения произошли по сравнению с первоначальным или намеченным? Оценка отвечает на вопросы: как были достигнуты эти результаты? Почему произошли отклонения? Какие уроки можно сделать из этого?

В отличие от мониторинга, оценка может проводиться несколько раз на протяжении процесса решения проблемы:

- в начале принятия решения, например при постановке цели;
- в конце процесса принятия решения проблемы – ее реализации;
- через некоторое время после достижения цели (решения проблемы).

В последнем случае выявляются устойчивость результатов принятого решения, побочные эффекты и долгосрочные результаты, которые могут быть ощутимы лишь через некоторое время после предпринятых мер.

Оценка в начале принятия решения, например, если рассматривается проект решения помощи малоимущим, может дать ответ на вопрос, будут ли предложенные меры действенными, какова их логическая последовательность, чтобы они были эффективными и т.п.

С учетом отмеченного выше существуют два типа оценок:

- промежуточная оценка;
- обобщающая (конечная) оценка.

Конечную оценку иногда путают с промежуточной оценкой. Анализ решения до начала ее реализации называется промежуточной оценкой. Исследование итогов результатов реализации решения называется конечной оценкой.

Действия, предпринимаемые во время мониторинга, переходят в конечную оценку, если она будет включать исследование более широких вопросов об адекватности и действенности решения. Переход от мониторинга к конечной оценке может быть представлен как три различных вопроса:

- что мы делаем в настоящий момент? (мониторинг);
- чего мы достигли? (отчет о завершении проекта);
- достигли мы того, что нужно? (конечная оценка).

Как правило, в проведении оценки решения участвуют две стороны: заказчик и эксперт по оценке. Наличие двух сторон предполагает некоторое распределение обязанностей между сторонами. Заказчик должен найти эксперта, заключить контракт с ним и осуществить постановку задачи. Эксперт по оценке должен при помощи правильно выбранных методов сбора данных и анализа дать ответ на поставленные заказчиком задачи.

Выделяют шесть основных этапов проведения оценки:

- 1) Планирование оценки - уточняются цели и задачи, круг заинтересованных сторон и т.д.
- 2) Подготовка - определяется последовательность действий - методы сбора данных, источники информации, основные вопросы, на которые надо дать ответы, разрабатываются формы оценки и т.д.
- 3) Сбор данных - методы сбора количественных и качественных данных.

4) Анализ полученных данных - полученные данные интерпретируются, выстраивается общая картина, делаются заключения и выводы.

5) Подготовка отчета - приводятся итоги оценки, пути решения проблем и даются рекомендации.

6) Распространение результатов оценки, сообщения результатов оценки, от этого зависит дальнейшая судьба оценки.

При подготовке проведения оценки важно учитывать, что:

- планирование оценки занимает 15-25% всех ресурсов,
- сбор данных для анализа - 20-35%,
- анализ данных - 20-40%,
- подготовка отчета, письменного аналитического документа - 15-30%.

Для сбора данных при проведении оценки используются следующие методы: фокус-группа, наблюдение, рассылка анкет, опрос, интервью). Прочие методы сбора данных включают: обзор документов, функциональный обзор, профессиональный тест, полевые командировки, интервью с ключевыми информантами.

В ходе оценки рекомендуется использовать несколько методов сбора данных, что обеспечит достоверность, надежность и обоснованность последующего анализа. После сбора данных и их обработки производится анализ данных.

После завершения сбора информации начинается этап анализа полученных данных. Это самая творческая и самая трудная часть оценки, в ходе нее систематизируются данные, полученные из разных источников, из разрозненных фрагментов выстраивается цельная картина.

Процесс анализа и получения результатов предполагает следующие шаги:

- осмысление фактов - изучаются данные, цифры, факты, цитаты и т.п.;
- подготовка выводов - готовятся на основе анализа нескольких фактов и выявленных тенденций;
- написание заключения - готовятся на основе анализа и взаимосвязи нескольких выводов;
- рекомендации - представляют собой конкретные ответы на вопрос, что делать с выявленными проблемами и как повысить эффективность процесса принятия решений;
- извлеченные уроки представляют собой обобщения, сделанные на основе выводов и заключений нескольких оценок.

Среди основных видов анализа выделяют количественные и качественные.

Виды количественного анализа включают:

- описательный анализ (описание ситуации с помощью данных) - используется, когда требуется ознакомиться с ситуацией, дать количественные параметры явления (например, анализ статистических данных);
- сравнительный анализ используется, когда основное внимание уделяется сравнению данных, например, одного решения с другим, текущей ситуации с ситуацией в прошлом и т.п.;
- относительный анализ выявляет взаимосвязи между разными показателями и переменными, между разными событиями и явлениями.

К основным видам качественного анализа можно отнести:

- контент-анализ, он предполагает анализ содержания и дает ответ на вопрос, например, с какой частотой происходило какое-либо событие,
- ситуационный анализ - предполагает анализ и разъяснение конкретной ситуации с использованием цитат, иллюстраций, подробных описаний;
- эпизодический анализ - предполагает анализ и разъяснение конкретных эпизодов, дает небольшие практические примеры, служащие для иллюстрации какой-либо проблемы или ее эпизода.

Основные проблемы при анализе данных.

- избыток данных - наличие большого массива данных, их сложно использовать и требуется продумывать, какие данные нужны, как и насколько их можно взаимоувязать. Избыток данных требует много времени и ресурсов для отсеивания ненужных данных, для обработки и анализа оставшихся;
- недостаточные и неполные данные - данных немного, чтобы провести достаточно глубокий анализ и сделать серьезные выводы и рекомендации;
- противоречивые данные — это ситуация, когда данные, полученные разными методами и из разных источников, противоречат друг другу;
- ненадежные/недостоверные данные - когда собранные данные ненадежны (например, в силу ненадежности выбранного метода, высокой вероятности погрешности выборки или большого числа подстановок в работе интервьюеров). Такие данные ставят под угрозу исследование в целом и делают невозможным использование данных для анализа и выводов оценки, т.к. могут поставить под сомнение объективность и надежность самой оценки и ее результатов.

Результаты анализа данных должны быть надежными, представлены в четкой и понятной форме. Они могут быть представлены в различных формах, например, в виде анализа соотношения и динамики расходов и доходов, анализа примерных показателей, анализа процентных соотношений, статистического анализа данных, анализа организационных структур, анализа данных по разным местностям (в географическом разрезе), анализа демографических данных, анализа степени удовлетворенности клиентов (высокая, средняя, низкая) и т.д.

После анализа данных готовится итоговый документ - Отчет по оценке. Его подготовка и презентация - финальная стадия работы по оценке. В целом, Отчет должен дать информацию о состоянии изучаемого объекта, ключи к решению проблем, создает возможности для корректировки организации процессов принятия и исполнение государственных решений.

Типовая структура отчета по оценке содержит следующие элементы:

- 1) Краткое вступление составителя отчета.
- 2) Введение.
- 3) Описание стратегии/программы развития сектора, которая оценивалась.
- 4) Описание целей и задач оценки.
- 5) Описание способов проведения оценки и предоставление данных.
- 6) Выводы.
- 7) Заключение и рекомендации.

- 8) Приложения (подробности об использованных методах, дополнительная детализированная информация по данным и т.п.).

Качественно подготовленный Отчет по оценке должен содержать:

- содержать ответы на все вопросы оценки и решения всех проблем, определенных ранее заказчиком в Техническом задании на проведение оценки;
- быть по возможности кратким, сжатым и систематизированным,
- концентрироваться на предоставлении важной ключевой информации, которую желательно предоставлять вначале в виде сжатой выжимки и более подробно - в основной части документа;
- дополнительную детализированную, но второстепенную по важности информацию излагать в приложениях, чтобы не смещать акцент с главных, ключевых вопросов и проблем;
- быть обоснованным - с достаточным количеством фактов и свидетельств, представленных в виде графиков, таблиц и схем;
- включать сравнение с предыдущей ситуацией (предыдущими данными) и исходной ситуацией (исходными данными);
- составляться при участии ключевых заинтересованных сторон с тем, чтобы учесть разные мнения и позиции.

Отчет о результатах оценки должен быть своевременно доведен до всех заинтересованных сторон. Возможны официальные и неофициальные способы распространения сообщения о результатах оценки.

Официальные способы включают:

- письменные отчеты;
- совещания, официальные встречи;
- презентации (с привлечением большого числа участников, прессы и т.д.).

Практические задания

Вопрос для размышления / Групповая дискуссия

Сформулируйте гипотезу о том, как могла бы измениться эффективность государственного управления в Кыргызстане, если бы все ключевые решения проходили обязательную, независимую и публичную *ex-post* оценку с четкими механизмами коррекции.

Кейс 1. Решение мэрии города Бишкек о переработке мусора

Проблема: На протяжении последних десяти лет город Бишкек лидер среди столиц мира по загрязнению атмосферного воздуха. Вдыхание такого воздуха серьезно вредит здоровью: развиваются заболевания дыхательных путей, понижается иммунитет и др.

Большой вклад в загрязнение воздуха вносят сжигание бытовых отходов. Ежедневно в Бишкеке собирается около 1000 тонн мусора, который направляется на муниципальную свалку и сжигается. Это наносит большой урон окружающей среде и отравляют атмосферу продуктами горения.

С целью снижения вреда от сжигания мусора мэрия г. Бишкек в 2025 году приняла решение строить завод по утилизации твердых бытовых отходов на месте мусорного полигона. Строит завод компания JunXin, которая в китайском городе Чанша превратила территорию мусорного полигона в парк высоких технологий.

Задание. Используя сведения, данной главы, разработайте разные типы индикаторов мониторинга реализации решения мэрии. Заполните нижеследующую таблицу.

Название индикатора	Единица измерения	Источники данных	Метод сбора данных	Периодичность сбора данных

Кейс 2: Оценка эффективности государственной программы занятости

Описание: Программа существует 3 года, результаты неоднозначны.

Задачи: 1) Разработать методику внешней оценки; 2) Сформулировать ключевые индикаторы эффективности; 3) Рекомендации по оптимизации бюджета.

Кейс 3: Протесты против инфраструктурного проекта

Описание: Местное население протестует против строительства дороги через заповедник.

Задачи: 1) Провести анализ заинтересованных сторон (stakeholder mapping); 2) Предложить альтернативы трассировки; 3) Разработать план по снижению конфликтов и компенсаций.

☺ Вопросы для дискуссии и закрепления материала:

1. Объясните значение понятий эффективность, результативность и экономичность в контексте оценки государственных программ.
2. В чем принципиальное различие между мониторингом и оценкой государственных (муниципальных) решений? Какова их взаимосвязь в цикле управления?
3. Назовите и охарактеризуйте ключевые этапы процесса мониторинга и оценки.
4. Какие основные цели преследуются при проведении мониторинга и оценки государственных решений?
5. В чем состоит суть оценки воздействия (ex-ante) и итоговой оценки (ex-post)? Когда и для чего применяется каждая из них?

6. Какие виды показателей используются для мониторинга (например, показатели входа, процесса, выхода, результата, воздействия)? Приведите примеры для конкретного решения (например, в сфере ЖКХ или образования).
7. Какие методы сбора данных наиболее часто применяются в процессе мониторинга и оценки? Каковы их преимущества и недостатки?
8. Опишите, как может быть использован анализ затрат и выгод (cost-benefit analysis) при оценке государственных публичных решений.
9. Какую роль в процессе оценки играет участие стейкхолдеров (общественности, экспертов, бизнеса)? Какие существуют инструменты для обеспечения такого участия?
10. Как должна быть организована система отчетности и распространения результатов мониторинга и оценки?
11. Какие основные проблемы могут возникнуть при разработке и выборе индикаторов для мониторинга? (Проблема измеримости, объективности и т.д.)
12. Каковы основные препятствия на пути внедрения эффективной системы мониторинга и оценки в российских органах власти? (Например, сопротивление изменениям, недостаток кадров, политические факторы).
13. Как результаты мониторинга и оценки должны влиять на процесс принятия новых решений (улучшение, корректировка, прекращение)? Приведите примеры.
14. Каким образом можно обеспечить независимость и объективность оценки, если она проводится структурой, подчиненной разработчику или исполнителю оцениваемого решения?
15. Обсудите роль цифровых технологий и больших данных (Big Data) в совершенствовании систем мониторинга и оценки. Какие риски при этом возникают?
16. Кто является основными субъектами (исполнителями) мониторинга и оценки на государственном и муниципальном уровне в Российской Федерации?
17. Как можно повысить подотчетность органов власти перед обществом на основе данных мониторинга и оценки?
18. Какова этическая сторона процесса оценки? (Например, риски «подгонки» результатов под желаемый политический вывод).
19. Какую роль играет законодательная база в регламентации процедур мониторинга и оценки?
20. Как результаты оценки могут быть использованы для стимулирования и мотивации государственных и муниципальных служащих?

Тестовые задания по курсу " (вопросы 1-40)

1. Государственное решение - это:
А. Решение частного предприятия
В. Решение, принимаемое органами власти
С. Личное мнение чиновника
D. Декларативное заявление
Правильный ответ: В.
2. Первый этап процесса принятия государственного решения:
А. Оценка альтернатив
В. Диагностика проблемы
С. Мониторинг
D. Исполнение
Правильный ответ: В.
3. Ограниченная рациональность означает:
А. Неограниченные вычислительные ресурсы
В. Ограниченность информации и времени
С. Отсутствие выбора
D. Автоматизация процессов
Правильный ответ: В.
4. Модель «мусорного ведра» описывает ситуации:
А. Строгого порядка
В. Случайного совпадения проблем, решений и участников
С. Чёткой иерархии принятия решений
D. Чёткой ответственности
Правильный ответ: В.
5. Окно возможностей (policy window) - это:
А. Нормативный акт
В. Возможность для принятия и продвижения политики
С. Финансовый ресурс
D. Кадровая позиция
Правильный ответ: В.
6. Что такое Stakeholder?
А. Посторонний
В. Заинтересованная сторона
С. Только чиновник
D. Только бизнес
Правильный ответ: В.
7. Что такое Cost-Benefit Analysis?
А. Метод оценки альтернатив по критерию риска
В. Метод сопоставления выгод и издержек
С. Метод выявления заинтересованных сторон
D. Метод PR-коммуникаций
Правильный ответ: В.
8. Мониторинг реализации решения предполагает:

- А. Единовременную проверку
- В. Постоянное наблюдение и сбор данных
- С. Только финансовую проверку
- Д. Только общественный контроль

Правильный ответ: В.

9. Какая из моделей акцентирует внимание на постепенных изменениях (incremental changes)?

- А. Рациональная модель
- В. Инкрементализм
- С. Модель мусорного ведра
- Д. Маркетинговая модель

Правильный ответ: В.

10. Кто может быть источником экспертизы при формировании альтернатив?

- А. Только государственные служащие
- В. Экспертные центры, университеты, международные организации
- С. Только бизнес
- Д. Только медиа

Правильный ответ: В.

11. Какой метод используется для достижения консенсуса среди экспертов?

- А. Фокус-группа
- В. Delphi
- С. Неформальные интервью
- Д. Экспертная комиссия

Правильный ответ: В.

12. Что подразумевает термин «policy instrument»?

- А. Личный документ чиновника
- В. Инструмент реализации политики (налог, субсидия и т.д.)
- С. Медийная кампания
- Д. Судебное решение

Правильный ответ: В.

13. Что из перечисленного является индикатором входного мониторинга (input indicator)?

- А. Количество обученных сотрудников
- В. Уровень безработицы
- С. Индекс удовлетворённости граждан
- Д. Объём экспортной выручки

Правильный ответ: А.

14. Какой инструмент уменьшает риск конфликта интересов при принятии решений?

- А. Закрытые слушания
- В. Публичные декларации интересов
- С. Секретные назначения
- Д. Отсутствие конкуренции

Правильный ответ: В.

15. Что из перечня относится к качественным методам оценки?

- А. Регрессионный анализ
- В. Кейс-стади и интервью

- С. Анализ временных рядов
- Д. Эконометрическое моделирование

Правильный ответ: В.

16. Какой из подходов лучше применим для решения задач с высокой степенью неопределённости?

- А. Классическая оптимизация
- В. Сценарный анализ
- С. Детерминированное моделирование
- Д. Прямое копирование решений

Правильный ответ: В.

17. Кто несёт первичную ответственность за реализацию государственного решения?

- А. Граждане
- В. Исполнительный орган
- С. Международные организации
- Д. Оппозиция

Правильный ответ: В.

18. Что такое «коммуникационная стратегия» при внедрении реформы?

- А. План информационных и консультационных мероприятий
- В. Бюджетный документ
- С. Юридический акт
- Д. Закрытая переписка

Правильный ответ: А.

19. Какой документ задаёт формальные правила принятия решений в государственном органе?

- А. Меморандум
- В. Регламент
- С. Публичное заявление
- Д. Рекламный буклет

Правильный ответ: В.

20. Что означает термин «institutional capacity»?

- А. Число сотрудников
- В. Способность института выполнять свои функции эффективно
- С. Только бюджет организации
- Д. Только наличие зданий

Правильный ответ: В.

21. Какой метод наиболее применим для количественной оценки риска?

- А. SWOT-анализ
- В. Матрица вероятности и воздействия
- С. Кейс-анализ
- Д. Наблюдение

Правильный ответ: В.

22. Что такое «stakeholder mapping»?

- А. План по найму персонала
- В. Идентификация и анализ заинтересованных сторон
- С. Отчёт по расходам

- D. Публичные дебаты
Правильный ответ: В.
23. Какой показатель используется для измерения эффективности политики?
A. Время года
B. Целевой индикатор (targeted outcome)
C. Число подписчиков в соцсетях
D. Количество пресс-релизов
Правильный ответ: В.
24. Что является основным преимуществом пилотного проекта?
A. Масштабность
B. Возможность тестирования в ограниченных условиях
C. Полная отмена рисков
D. Отсутствие необходимости мониторинга
Правильный ответ: В.
25. Какая практика повышает прозрачность бюджетного процесса?
A. Секретные приложения к бюджету
B. Публичные бюджетные слушания
C. Закрытые встречи с бизнесом
D. Индивидуальные договоры
Правильный ответ: В.
26. Что из перечисленного - индикатор результата (outcome indicator)?
A. Число тренингов
B. Снижение уровня безработицы
C. Объём контрактов
D. Кол-во утверждённых планов
Правильный ответ: В.
27. Какой подход снижает риск коррумпированности при госзакупках?
A. Единственный поставщик
B. Электронные аукционы (e-procurement)
C. Ручной отбор подрядчиков
D. Отсутствие конкуренции
Правильный ответ: В.
28. Что означает 'policy coherence'?
A. Противоречие между политиками
B. Согласованность и совместимость политик между собой
C. Игнорирование смежных сфер
D. Усиление конфликтов интересов
Правильный ответ: В.
29. Какой инструмент помогает оценить социальное воздействие политики?
A. Cost–Benefit Analysis без учета внешних эффектов
B. Social Impact Assessment (SIA)
C. Только экспертные мнения
D. Игнорирование побочных эффектов
Правильный ответ: В.
30. Что из перечисленного является ключевым в процессе дефиниции проблемы?

- A. Игнорирование фактов
- B. Чёткая формулировка причины и последствий
- C. Случайный выбор темы
- D. Общее обобщение

Правильный ответ: B.

31. Что помогает повысить доверие населения к принятым решениям?

- A. Сокращение решений до их реализации
- B. Публичные консультации и прозрачность
- C. Отказ от обратной связи
- D. Только силовые методы

Правильный ответ: B.

32. Какой показатель оценивает эффективность коммуникации при реализации политики?

- A. Количество брошюр
- B. Уровень информированности целевой группы
- C. Число встреч у чиновников
- D. Объём внутренней переписки

Правильный ответ: B.

33. Что является примером регуляторного инструмента государственной политики?

- A. Грант
- B. Налоговое правило
- C. Психологический тренинг
- D. Публичная лекция

Правильный ответ: B.

34. Какой метод оценки позволяет сравнить несколько альтернатив по нескольким критериям?

- A. Delphi
- B. Мульти-критериальный анализ (MCA)
- C. SWOT
- D. Мониторинг

Правильный ответ: B.

35. Что подразумевается под 'правовой устойчивостью' решения?

- A. Способность решения выдержать правовую проверку и не противоречить нормам
- B. Временное решение
- C. Политический пиар
- D. Только финансовая поддержка

Правильный ответ: A.

36. Что из перечисленного — пример входного ресурса (input) для реализации программы?

- A. Бюджетные средства
- B. Изменение уровня безработицы
- C. Объём экспортных поставок
- D. Кол-во публикаций

Правильный ответ: A.

37. Какой инструмент помогает управлять риском при реализации сложного проекта?

- A. Игнорирование рисков
- B. План управления рисками (Risk Management Plan)

- C. Секретные решения
- D. Ручное администрирование

Правильный ответ: B.

38. Что из перечисленного следует считать фактором устойчивого внедрения реформы?

- A. Отсутствие мониторинга
- B. Наличие механизмов обучения и адаптации
- C. Полная централизация без обратной связи
- D. Игнорирование заинтересованных групп

Правильный ответ: B.

39. Какой вид анализа полезен для выявления внешних факторов, влияющих на решение (политическую и экономическую среду)?

- A. SWOT-анализ
- B. PEST-анализ
- C. CBA
- D. Delphi

Правильный ответ: B.

40. Что означает «evidence-based policy»?

- A. Политика, основанная на мнениях лидеров
- B. Политика, опирающаяся на данные и исследования
- C. Политика без доказательной базы
- D. Только на внешних влияниях

Правильный ответ: B.

Глоссарий

Актеры (субъекты) в системе государственного и муниципального решения - это участники процесса управления, которые принимают решения и реализуют их. К ним относятся органы государственной власти (президент, законодательные, исполнительные, судебные органы) и органы местного самоуправления (представительный орган, глава, администрация, контрольные органы, а также иные органы и должностные лица). Кроме того, к актерам относятся и индивидуальные актеры (политические лидеры, граждане и их территориальные общественные объединения), которые могут участвовать в решении вопросов местного значения.

Аудит эффективности - вид государственного финансового контроля, по оценке эффективности использования государственных средств получателями средств для выполнения функций и поставленных задач.

Государственные решения - это официальные, властные акты, которые выражают волю государства и принимаются государственными органами или должностными лицами. Они представляют собой результат выбора, направленного на воздействие на общество и решение социально-экономических, политических и других задач, и принимаются в виде запретов, дозволений или предписаний, закрепленных в официальных документах.

Девелопер в сфере недвижимости - называют инициатора и организатора проекта, который управляет всем процессом создания объекта, от идеи до продажи или сдачи в аренду

Идентификация проблемы в принятии государственного решения - это первый этап, который включает в себя распознавание проблемы, требующей решения, а также формулировку её как цели для дальнейшего анализа. Проблемы могут возникать из-за неспособности достичь стратегических целей, а также из-за текущих запросов и внешних или внутренних факторов.

Индикаторы - это показатели мониторинга, которые отражают определённый аспект процесса исполнения решений, поддающийся наблюдению и измерению

Когнитивный аппарат человека - это совокупность всех психических процессов, которые позволяют нам познавать мир, обрабатывать, хранить и использовать информацию. Он включает в себя такие функции, как память, внимание, мышление, речь, восприятие и планирование. Этот аппарат обеспечивает взаимодействие с окружающей средой, обучение, коммуникацию и решение задач.

Качество государственных решений - степень достижения целей решения при их соответствии общепринятым требованиям и стандартам государственного управления.

Контрагенты государства - это другие государства, международные организации, юридические и физические лица, с которыми государство вступает в деловые, политические или правовые отношения

Контроль - это процесс проверки и оценки деятельности по исполнению принятых решений, задач или мер с целью обеспечения их соответствия установленным стандартам, планам или целям.

Лицо, принимающее решение (ЛПР)- это человек или группа людей, которые обладают полномочиями принимать окончательное решение по тем или иным вопросам и несут за него ответственность. В бизнесе это может быть владелец, генеральный директор,

руководитель отдела или менеджер, который имеет право заключать сделки, утверждать бюджет или принимать другие ключевые управленческие решения.

Лицо, принимающее решение (ЛПР) в государственном и муниципальном управлении - это должностное лицо или коллегиальный орган, который обладает полномочиями принимать окончательные управленческие решения и несет за них ответственность. Это может быть глава администрации, министр, мэр, руководитель департамента, а также различные комитеты или советы, которые принимают решения в пределах своей компетенции.

Мониторинг - это процесс наблюдения за ходом исполнения решений с целью контроля, анализа и своевременного реагирования на изменения.

Оценка - это процесс сбора и анализа данных, который помогает понять, были ли достигнуты поставленные цели, насколько эффективными оказались предпринятые действия и какие выводы можно сделать для улучшения будущей работы.

Неформальные институты - это устоявшиеся способы взаимодействия и "неписаные" правила в политике, основанные на традициях, обычаях и неформальных отношениях, которые дополняют или заменяют официальные (формальные) институты.

Результат - фактическое или ожидаемое значение или состояние выполнения решения, задания.

Результативность - степень достижения цели или выполнения решения, плана, задачи.

Формальные институты власти - это созданные целенаправленно и официально закрепленные структуры и правила, осуществляющие политическую власть в обществе, такие как государство, парламент, правительство, суды и другие.

Функциональный обзор - это инструмент анализа деятельности государственных органов на предмет оценки эффективности управленческой деятельности. В основу обзора положена оценка функций, которые исполняются или должны исполняться.

Эффект - результат как следствие управленческой деятельности выражает цель принятия решения.

Эффективность - соотношение полученного результата с затратами ресурсов на его получение.

Эффективность государственных решений - максимально возможная степень достижения целей государственного решения в соответствии со стандартами и нормами при минимально возможных затратах на его разработку и реализацию.

Список использованной литературы:

Нормативно-правовые документы:

1. Гражданский кодекс Кыргызской Республики // <https://cbd.minjust.gov.kg/3-2/edition/10133/ru>
2. Закон Кыргызской Республики “О внесении изменений в Закон Кыргызской Республики «О некоммерческих организациях» от 2 апреля 2024 года № 72// <https://cbd.minjust.gov.kg/4-5321/edition/6031/ru>
3. Закон Кыргызской Республики "О противодействии коррупции"// https://shailoo.gov.kg/media/anarbek/2018/01/27/1_CwKzkYi.pdf
4. Закон Кыргызской Республики "О государственной гражданской и муниципальной службе"// <https://shailoo.gov.kg/media/anarbek/2018/01/27/3.pdf>
5. Закон Кыргызской Республики "О конфликте интересов"// <http://cbd.minjust.gov.kg/act/view/ru-ru/111716?cl=ru-ru>
6. Закон Кыргызской Республики от 27 октября 2021 года № 125 «О государственной гражданской службе и муниципальной службе»// <https://cbd.minjust.gov.kg/112303/edition/1289504/ru>
7. Закон Кыргызской Республики от 20 октября 2021 года № 123 «О местной государственной администрации и органах местного самоуправления»// Электронный ресурс: <https://cbd.minjust.gov.kg/112302/edition/1832/ru>
8. Закон Кыргызской Республики от 26.01.2021 № 17 "О ратификации Соглашения о механизме прослеживаемости товаров, ввезенных на таможенную территорию Евразийского экономического союза, подписанного 29 мая 2019 года в городе Нур-Султане// Электронный ресурс: <https://www.alta.ru/tamdoc/21kg0017/>
9. Закон Кыргызской Республики от 31 июля 2015 года № 210 «Об основах административной деятельности и административных процедурах (В редакции Законов КР от 30 июня 2022 года № 53, 27 января 2025 года № 28 , 12 февраля 2025 года № 37) // <https://cbd.minjust.gov.kg/111254/edition/1198322/ru>
10. Закон Республики Казахстан “О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Республики Казахстан по вопросам внедрения новой регуляторной политики в сфере предпринимательской деятельности и перераспределения отдельных функций органов внутренних дел Республики Казахстан (с изменениями и дополнениями по состоянию на 08.06.2024 г.) // Электронный адрес: https://online.zakon.kz/Document/?doc_id=39403356
11. Закон Кыргызской Республики от 29 июля 2024 года № 152 «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Кыргызской Республики в рамках административно-территориальной реформы»// Электронный ресурс: <https://cbd.minjust.gov.kg/4-5394/edition/14323/ru>
12. Закон Кыргызской Республики “Об информации персонального характера”от 14 апреля 2008 года № 58г. Бишкек (В редакции Закона КР от20 июля 2017 года № 129,29 ноября 2021 года № 142)// Электронный ресурс: <https://dpa.gov.kg/ru/npa/4>
13. Конституция Кыргызской Республики. Бишкек, 2021// <https://cbd.minjust.gov.kg/1-2/edition/1202952/ru>
14. Конституционный Закон Кыргызской Республики О внесении изменений в конституционный Закон Кыргызской Республики "О выборах Президента Кыргызской Республики и депутатов Жогорку Кенеша Кыргызской Республики" от 26 августа 2021 года № 103 // <https://cbd.minjust.gov.kg/112284/edition/1082153/ru>
15. Конституционный Закон Кыргызской Республики от 24 июля 2023 года № 146 «О Народном Курултае» // <https://cbd.minjust.gov.kg/112626/edition/1275854/ru>

16. Закон Кыргызской Республики от 11 августа 2021 года № 98 «О государственно-частном партнерстве»// <https://cbd.minjust.gov.kg/112275/edition/1077389/ru>
17. Концепция региональной политики Кыргызской Республики на период 2018-2022 годов Утверждена постановлением Правительства Кыргызской Республики от 31 марта 2017 года № 194// <https://cbd.minjust.gov.kg/99907/edition/851210/ru>
18. Регламент местного кенеша // Электронный ресурс: <https://mkk.gov.kg/ru/регламент-местного-кенеша>
19. Регламент городского кенеша// Электронный ресурс: <https://mkk.gov.kg/ru/wp-content/uploads/2024/12/%>
20. "Об утверждении Регламента мэрии города Бишкек от 20 января 2016 года № 7// Электронный ресурс: <https://bishkek.gov.kg/ru/resolution/57>
21. Постановлением Правительства Кыргызской Республики № 559 от 30 сентября 2014 от 30 сентября 2020 года № 504"Об утверждении Методики проведения анализа регулятивного воздействия нормативных правовых актов на деятельность субъектов предпринимательства// Электронный ресурс: <https://mineconom.gov.kg/ru/direct/5/50>
22. Указ Президента Кыргызской Республики С.Жапарова от 10 марта 2025 года № 83 «О дополнительных мерах по повышению эффективности и дебюрократизации системы государственной службы Кыргызской Республики»// Электронный ресурс: <https://cbd.minjust.gov.kg/5-10844/edition/28166/ru>

Список литературы:

1. Анализ видов управленческих решений в системе муниципального управления// https://spravochnick.ru/gosudarstvennoe_i_municipalnoe_upravlenie/analiz_vidov_upravlencheskih_resheniy_v_sisteme_municipalnogo_upravleniya/
2. Бабун Р. В. Организация муниципального управления. Учебное пособие. 2-е изд. - СПб.: Питер, 2016. -336 с.
3. Бровников Е. Даниэль Канеман и теория перспектив// Электронный ресурс: <https://www.trv-science.ru/2024/04/daniel-kahneman-i-teoriya-perspektiv/>
4. Бурянина О. А., Абрамкина С. Р. Управленческие решения местных органов власти: критерии выбора эффективных методов управления//Социум и власть. 2019. № 1 (75). С. 91-101.
5. Вильсон В. Наука государственного управления// Классики теории государственного управления: американская школа/ Джей Шафритц, Альберт Хайд Классики теории государственного управления: американская школа. М.Издательство Изд-во Моск. ун-та 2003-799с.
6. Воробьев С.Н., Уткин, Балдин К.В. Управленческие решения. М.: Юнити, 2003
7. Внедрение стратегии развития на практике органов местного самоуправления. Учебно-методическое пособие. Составители: Нарынский государственный университет имени С.Нааматова, Slovak University of Agriculture of Nitra , Slovakia, (Словацкий университет сельскохозяйственного г.Нитра, Словакия). Бишкек, 2015
8. Голубков Е.П. Технология принятия управленческих решений.- М.: Дело и Сервис, 2005.
9. Государственная политика и управление в 2 ч. Часть 1. Концепции и проблемы : учебник для вузов / Л. В. Сморгунов [и др.] ; под редакцией Л. В. Сморгунова. - 2-е изд., испр. и доп. – М. : Издательство Юрайт, 2023. - 395 с. (Высшее образование). Текст : электронный // Образовательная платформа Юрайт [сайт]. URL: <https://urait.ru/bcode/513978> .

10. Государственная политика и управление в 2 ч. Часть 2. Уровни, технологии, зарубежный опыт : учебник для вузов / А. П. Альгин [и др.] ; под редакцией Л. В. Сморгунова. - 2-е изд., стер. –М. : Издательство Юрайт, 2023. - 484 с. (Высшее образование). Текст : электронный // Образовательная платформа Юрайт [сайт]. URL: <https://urait.ru/bcode/516039>
11. Деева Л.И. Сравнение эффекта и эффективности в оценке деятельности организации. // Human Progress. 2019. Том 5, Вып. 5.
12. Де Брюйн Х. Управление по результатам в государственном секторе / Пер.с англ. – М.: Институт комплексных стратегических исследований, 2005 -192с.
13. Дегтярев А.А. Принятие политических решений: учебное пособие. М.:КДУ, 2004 - 416с.
14. Дульзон, А. А. Разработка управленческих решений. Учебник / А. А. Дульзон. - Томск: Изд-во Томского политехнического университета, 2019. - 295 с.
15. Жигарь О. В «Условия и факторы качества управленческих решений органов местного самоуправления», опубликованная в журнале «Вестник Челябинского университета. Сер. 7. Государственное и муниципальное управление», №1, 2005
16. Жигарь О. В. О проблемах оценки качества и эффективности решений в органах государственного управления. Общество, экономика, управление. 2019. Том 4, № 2
17. Зотов В.Б., Макшева З.М. Муниципальное управление. Учебник для вузов. - М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2003. - 279 с.
18. Зуб А.Т. Принятие управленческих решений. Теория и практика: учеб. пособие.- М.: ИД «Форум»: ИНФА-М, 2010. - 400 с.
19. Kahneman D., Tversky A. Prospect Theory: An Analysis of Decision under Risk // Econometrica. 1979. Vol. XLVII. P. 263-291.
20. Канеман, Даниэль Думай медленно... решай быстро. Москва: АСТ, 2014. - 653 с.
21. Кениг Г. Управление в сфере государственной администрации: критика концепций, критерии и предпосылки политики// Проблемы теории и практики управления. 2000, №2.
22. Кильмашкина Т.Н. Управленческое решение: сущность, классификация, предъявляемые требования // Труды Академии управления МВД России. 2018. - № 2 (46).
23. Козырев, М. С. Принятие и исполнение государственных решений: методологические и процессуально-правовые аспекты: учебное пособие/ М. С. Козырев. – Москва ; Берлин : Директ-Медиа, 2016. - 589 с
24. Кожевников С. А., Ворошилов Н. В. Актуальные вопросы оценки эффективности государственного управления в современной России // Проблемы развития территории. 2017. № 6 (92).
25. Красильников Д.Г.,Сивинцева О.В., Троицкая Е.А. Современные западные управленческие модели: синтез New Public Management и Good Governance. Журнал Ars Administrandi, 2014// Электронный адрес: <https://cyberleninka.ru/article/n/sovremennye-zapadnye-upravlencheskie-modeli-sintez-new-public-management-i-good-governance>
26. Крейнер Стюарт . Библиотека избранных трудов о бизнесе. Книги, сотворившие менеджмент / Пер. с англ. А. Трактинского. М.: ЗАО «Олимп–Бизнес», 2005- 368 с.
27. Козин В.Н., Литягина С.В. Как работать над управленческим решением. Системный подход: учебное пособие.- М.: КНОРУС, 2010.- 190 с.

28. Круталевич М.Г. Формирование управленческих решений на муниципальном уровне управления: учебно-методическое пособие / Оренбургский гос. ун-т. - Оренбург: ОГУ, 2015. - 158 с.
29. Козбаненко В.А. Местное самоуправление и муниципальная служба в общей системе управления государством». М., Издательство - БИ. 2000
30. Кутуева А. В Кыргызстане количество разрешительных документов сокращено на 45 процентов// Электронный ресурс: https://24.kg/ekonomika/346103_vkyrgyzystane_kolichestvo_razreshitelnyih_dokumento_v_sokrascheno_na45protsentov/
31. Кошарная Г. Б. Принятие управленческих решений: учеб. пособие // под ред. Г. Б. Кошарной. Пенза : Изд-во ПГУ, 2020. - 68 с.
32. Ларичев О.И. Теория и методы принятия решений. М.:Логос. 2006. -392с.
33. Лафта Дж.К. Управленческие решения: Учеб.пособ. М.: ООО фирма «Благовест-В», 2004.
34. Лескова И.В. Политическая модель «окна возможностей» и деконструкции рациональности политического процесса // Экономика и управление: научно-практический журнал. 2023. № 4.С. 58–64.
35. Литвак Б. Г. Управленческие решения: учебник.- М.: Московская финансово-промышленная академия, 2012.- 512 с.
36. Малган Джефф «Искусство государственной стратегии. Мобилизация власти и знания во имя всеобщего блага » // Электронный ресурс: http://thelib.ru/books/dzheff_malgan/iskusstvo_gosudarstvennoy_strategii_mobilizaciya_vlasti_i_znaniya_vo_imya_vseobschego_blaga-read.html
37. Масленникова Н.Ю., Слинкова О.К. Исследование сущности мониторинга с позиции процессного подхода. Сб. научных трудов по материалам Международной - конференции 30 июня 2014 г. / Под общ. ред. М.Г. Петровой. - Белгород : ИД «Белгород» НИУ «БелГУ», 2014. - 252 с
38. Мельвиль А.Ю. Способности государства // Политология. Новый лексикон/ Под ред.А.И.Соловьева. М.:Аспект Пресс 2023-525с.
39. Местное экономическое развитие. - Бишкек: ОсОО «V.R.S. Company», 2010.-91с
40. Мохов В.П., Оуэн Н. Государственная служба и бюрократия // Россия и Британия в поисках достойного правления / под общ. ред. И.К. Кирьянова, Н. Оуэна, Дж. Сникера. Пермь, 2000.-С.196
41. Ричард Л. Дафт. Теория организации: Учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Менеджмент организации» Пер. с англ. под ред. Э.М. Короткова. предисловие Э.М. Короткова. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2006. -736 с.
42. Ожиганов Э.Н. Стратегический анализ политики: теоретические основания и методы. Учебное пособие для студентов вузов / Э.Н. Ожиганов. – М.: Аспект Пресс, 2006.- 272 с.
43. Райзберг Б.А., Буряк В.Ю. Методологические подходы к оценке эффективности управления государственной собственностью // Управление собственностью. 2003. - № 3.
44. Саймон Г. Рациональность как процесс и продукт мышления. Гуманитарный портал // Электронный ресурс: <https://gtmarket.ru/library/articles/464>
45. Саймон Г., Смитбург Д., Томпсон В. Менеджмент в организациях: Сокр. пер. с англ. с 15-го изд. / Общ. ред. и вступ. ст. А.М. Емельянова и В.В. Петрова. - М.: Экономика, 1995. -253с.

46. Саак Э.А., Тюшняков В.Н. Разработка управленческого решения: в системе государственного и муниципального управления. Учебник для вузов. СПб.: Питер, 2007.
47. Саати Т. Принятие решений. Метод анализа иерархий. - М., 1993.
48. Смирнов Э.А. Управленческие решения: Учебник для вузов. М.: РИОР, 2009.
49. Сорокин А.В. Методы принятия управленческих решений: Учебное пособие для студентов всех форм обучения экономических направлений /Рубцовск, 2022. - 50 с
50. Соловьев А.И. Принятие и исполнения государственных решений.3-е издание, исправленное и дополненное. М.: Издательство “Аспект Пресс”, 2024.- 423 с.
51. Технологии принятия и реализации государственных управленческих решений// Электронный ресурс: https://kspu-archive.petrstu.ru/structur/kafedry/kaftech/course/course/chapter_9_2.htm
52. Торогельдиева Б.М. Учебно-методический комплекс по дисциплине “Разработка государственных и административных решений”. Бишкек, АГУПР, 2024.-152с.
53. Фахрутдинова А.З. Принятие и исполнение государственных решений. Учебное пособие. Новосибирск.2014.
54. Хак Ш. Кризис легитимности - проблема государственной службы XXI века // Гос. служба за рубежом. Реформы гос. управления накануне третьего тысячелетия. Реф. бюл. 1999. № 6
55. Харченко К.В. Муниципальное стратегическое планирование: от теории к технологии: Учеб. пособие. – Белгород, 2009.
56. Что собой представляют SMART-цели// Электронный ресурс: <https://gb.ru/blog/smart-tseli/>