



# ГОСУДАРСТВЕННАЯ ПОЛИТИКА И ПОЛИТИЧЕСКИЕ ИНСТИТУТЫ: ИСТОРИЯ И СОВРЕМЕННОСТЬ

УДК 32.01

**А.В. ЗОБНИН**, к.ист.н., зам. главы администрации (по социальной политике) Фурмановского муниципального района Ивановской области  
Администрация Фурмановского муниципального района,  
г. Фурманов, ул. Социалистическая, 15  
Электронный адрес: atlanticism@mail.ru

## ФОРМИРОВАНИЕ И ОЦЕНКА АЛЬТЕРНАТИВНЫХ РЕШЕНИЙ КАК КЛЮЧЕВОЙ ЭТАП ИНФОРМАЦИОННО-АНАЛИТИЧЕСКОЙ РАБОТЫ В ОРГАНАХ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ РФ: ОТ ТЕОРИИ К ПРАКТИКЕ

Одним из наиболее ответственных этапов информационно-аналитической деятельности в органах государственного и муниципального управления Российской Федерации является фаза формирования альтернативных решений (альтернатив). По нашему мнению, это тот этап, на котором аналитическая работа может преодолеть рамки вспомогательной деятельности и интегрироваться в реальный политико-управленческий процесс (процесс принятия политических решений) [3, с. 108-109].

В статье рассматривается проблема формирования и оценки альтернативных решений как одной из ключевых фаз информационно-аналитической работы в органах государственной власти Российской Федерации. Анализируется частный прецедент формирования и оценки альтернативных решений в практике информационно-аналитической работы органов исполнительной власти Ивановской области.

**Ключевые слова:** информационно-аналитическая работа; политико-управленческий процесс; альтернативное решение; агрегированное управленческое решение; формирование альтернатив; оценка альтернатив

По заключению американского ученого Дж. Андерсона, «формирование политических решений включает в себя разработку соответствующих и согласованных курсов действий (обозначаемых часто альтернативами, проектами или вариантами) для решения общественных проблем» [5]. Особое внимание современных политологов к проблеме выдвижения альтернатив и их оценки породило становление специфической научной дисциплины – децизионного анализа, или «анализа решений» (англ. decision analysis), как «междисциплинарной области научного знания, изучающей пути совершенствования подготовки решений» [7].

Под альтернативным управленческим решением (управленческой альтернативой) мы понимаем комплексное представление о разрешении проблемной ситуации, содержащее общие целевые установки к действию и прогноз результата выполнения этого действия.

Прежде чем приступить к изучению алгоритма формирования альтернативных решений, необходимо обратить внимание на следующие элементы этой аналитической процедуры: 1) факторы, влияющие на выдвижение альтернатив, 2) источники альтернатив, 3) этапы формирования альтернатив, 4) методы формирования альтернатив, 5) значение альтернатив в политико-управленческом процессе.

На успешную разработку и продвижение альтернативного решения влияет множество прогнозируемых и непрогнозируемых факторов:

1) альтернатива должна быть технологически обоснована: содержать меры по устранению причин, приведших к появлению проблемной ситуации;

2) альтернатива должна быть финансово-экономически обоснована: стоимость принятия и реализации решения должна быть сопоставима с уровнем поставленных управленческих задач;

3) альтернатива должна быть политически приемлема: иметь публичную поддержку не только руководящего звена органа государственной власти, но и одобрение большей части населения.

Таким образом, возникает комплекс технологических и экономических условий, существенно ограничивающих сферу аналитической мысли в направлении поиска альтернативных решений.

Сама управленческая альтернатива не обязательно должна быть привязана только к проблемной ситуации, ее источниками могут быть: авторитетное мнение (мнение руководителя органа государственной власти); процедурные особенности деятельности органа власти; научная теория или иное теоретическое знание; интуиция, опыт и логика аналитика; прецедент или проблемная ситуация; морально-этические, религиозные или идеологические представления и т. п.

Большинство специалистов, в том числе американские политологи Д. Уэймер и А. Вайнинг, разбивают фазу подготовки проектов решения на ряд субфаз: от выбора оценочных критериев до написания рекомендаций по реализации альтернатив в политической практике [14].

Комплексный многоступенчатый алгоритм работы с альтернативами предложил российский ученый Л.Г. Евланов [2]. По мнению Л.Г. Евланова, формирование решения – это «творческий процесс, требующий анализа и синтеза всех предшествующих элементов задачи принятия решений» [2, с. 85-86]. Он отмечает, что для правильного производства и селекции (отбора) альтернатив необходимо:

- 1) определить границы области принимаемого решения,
- 2) выяснить тип решения,
- 3) сформулировать цели и приоритеты решений,
- 4) определить ограничения решения,
- 5) сформулировать крайние альтернативы (наилучшую и наихудшую),
- 6) генерировать общее множество альтернатив,
- 7) оценить преимущества и недостатки каждой из альтернатив,
- 8) оценить вероятность и эффективность реализации вариантов,

- 9) провести анализ предпочтений решений по достижению целей,
- 10) свести множество альтернатив к допустимым вариантам,
- 11) редуцировать допустимые альтернативы к эффективным вариантам,
- 12) выбрать оптимальный вариант.

Первые шесть фаз «алгоритма Л.Г. Евланова» имеют непосредственное отношение к этапу формирования альтернативных решений информационно-аналитической работы. Модернизировав предложенный алгоритм к политико-управленческой практике, предлагаем следующую схему изучаемого процесса (табл. 1).

Таблица 1

### Этапы формирования альтернативных решений

| Наименование этапа                                    | Характер и последовательность действий аналитика   | Результат действий аналитика  |
|---|--|---|
| 1. Определение целей решения проблемной ситуации      | Включенные в аналитический процесс цели решения отражают ценности и интересы лица, принимающего решение, или группы лиц. Процедура определения целей включает построение «древа целей», в котором идет группировка целей по кластерам (социальным, политическим, экономическим, информационным и т. п.) или по вертикали – от субстанциональных (базовых) к инструментальным (обеспечивающим). | «Древо целей»   |
| 2. Определение критериев оценки приоритетов решения   | Определяются критерии оценки целей. Наиболее применимым в аналитике считается таксономический ряд «эффективность – результативность – справедливость» (англ. <i>Efficiency – Effectiveness – Equity</i> ) [6, с. 101].   | Совокупность критериев оценки                                       |
| 3. Оценка приоритетов решения                         | Имеющееся множество целей ранжируется по принципу значимости или предпочтительности с использованием отобранных на предыдущем этапе критериев оценки, при этом вычлняются приоритетные (главные) цели.   | «Древо приоритетов»   |
| 4. Определение ограничений, границ допустимых решений | Ограничениями для отбора альтернатив могут быть организационные процедуры, правила принятия решений, нормативно-правовые акты, финансово-экономические или информационные ресурсы и т.п.   | Совокупность ограничений  |
| 5. Определение крайних версий решения                 | Определяются две крайние версии решения (оптимистичная и пессимистичная) для последующего формирования промежуточных вариантов. Как правило, крайние варианты не включаются в последующий анализ, поскольку являются заведомо неприемлемыми.   | Наилучшая и худшая альтернатива, перечень промежуточных альтернатив |
| 6. Генерация множества альтернатив                    | Формулируется максимально возможное количество альтернатив.  | Множество альтернатив   |

Генерация множества альтернатив возможна при системном использовании методов генерации альтернатив, последние разделяются на групповые и индивидуальные (табл. 2).

Таблица 2

**Методы генерации альтернатив [8, с. 10]**

| Групповые                     | Индивидуальные                    |
|-------------------------------|-----------------------------------|
| «Мозговой штурм»              | Логико-интуитивный метод          |
| Метод «идеального решения»    | Метод аналогий                    |
| Метод «единственного вопроса» | Метод анализа вероятностей        |
| Метод «номинальной группы»    | Метод декомпозиции                |
| Синектика                     | Метод индивидуальной диагностики  |
| Ситуационный анализ           | Метод имитационного моделирования |
| Метод Дельфи                  | Линейное программирование         |
| Паттерн                       | Матричный метод                   |
|                               | Регрессивный анализ               |
|                               | Корреляционный анализ             |

Как показывает практика, наиболее продуктивными являются групповые методы генерации альтернатив, однако они требуют временных затрат на организацию самого процесса. В итоге большинство альтернатив формируется исходя из интуитивно-логических представлений и опыта аналитика. Управленческий опыт бывает полезен там, где речь идет о большом количестве типовых и даже рутинных управленческих задач, где решение зачастую принимается по стандартным, отработанным годами схемам. Как только аналитик сталкивается с оригинальной проблемной ситуацией, требуется включение всех интеллектуальных способностей.

Сформировав множество альтернативных решений, аналитик должен перейти к процедуре их оценки, т.е. к выявлению сильных и слабых сторон вариантов проектируемого управленческого решения. Ключевой целью аналитика на этом этапе должно стать уменьшение совокупности предложенных альтернатив (за счет исключения неоптимальных решений) до удобного для принятия итогового управленческого решения множества, состоящего из двух-трех приемлемых вариантов.

В работе «Политический анализ: концепции и практика» политологи Д. Уэймер и А. Вайнинг разбирают процесс оценивания альтернативных вариантов на три ступени или логические задачи [14, с. 228]:

- 1) прогнозирование ожидаемых результатов реализации каждой альтернативы;
- 2) оценка этих результатов с помощью критериев, определенных на этапе выдвижения альтернатив;
- 3) сравнение альтернатив на основе множественных критериев в специальной матрице.

Опираясь на исследования американских ученых С. Нагеля и М. Милса о т.н. супероптимальном решении («решение, которое одновременно лучшим

образом обеспечивает достижение двух отдельных групп целей» [4, с. 373]), мы сформулировали содержание агрегированного управленческого решения.

Агрегированное управленческое решение – решение, удовлетворяющее интересам агентов политико-управленческого процесса, участвующих в разрешении сложившейся политической ситуации, и максимально совместимое с процедурой принятия и реализации управленческих решений.

Следует иметь в виду, что при разработке и принятии управленческого решения руководителю органа государственной власти приходится не столько преследовать собственные интересы, сколько учитывать осознанные потребности других агентов в интересах государства и общества. Структуру интересов можно представить следующим образом:

- 1) государственные интересы, зафиксированные в национальных стратегиях и концепциях;
- 2) интересы граждан (населения страны в целом, жителей соответствующего субъекта РФ, муниципального образования и др.);
- 3) интересы собственной организации (органа государственной власти) и ее сотрудников;
- 4) интересы групп давления (групп интересов), если таковые присутствуют;
- 5) интересы вышестоящего руководства.

Таким образом, разработанное решение должно отвечать потребностям многих агентов. Если в бизнес-сообществе при принятии решения возможно наличие конфликта интересов, то в органе власти конфликт неприемлем, а если он возникает, то разрешается на основе многочисленных согласовательных процедур (листы согласования, согласительные комиссии, межведомственные советы и т.п.).

Возвращаясь к алгоритму получения агрегированного управленческого решения, необходимо как можно детальнее охарактеризовать порядок действий аналитика на каждой фазе этапа оценки альтернативных решений.

Фаза 1. Уменьшение множества альтернативных решений с помощью определенных на стадии формирования альтернатив ограничений.

Подобными ограничителями, как правило, выступают ограничения по времени, ресурсам, нормам и процедурам. Опыт показывает, что ограниченность во времени и ресурсах порой вводит аналитика или ЛПП в состояние неопределенности и психологической напряженности. Аналогичные ситуации в мировой политике были изучены известным ученым-международником О.Р. Холсти [9].

Для органов государственной власти одним из основных ограничителей является лимит финансовых средств, определяемый размером бюджетных ассигнований на тот или иной вид деятельности. Именно поэтому аналитику приходится в первую очередь сопоставлять имеющиеся альтернативы и отбирать те, которые не потребуют для их реализации излишних финансово-экономических затрат. В результате первой фазы аналитик получает множество допустимых альтернативных решений.

Фаза 2. Уменьшение множества допустимых альтернативных решений с помощью оценочных критериев.

В указанной фазе традиционно используется матричный метод, а точнее, оценочная матрица «критерии – альтернативы», в соответствии с которой каждая допустимая альтернатива оценивается в табличной форме сквозь призму отобранных критериев и приоритетности. Затем аналитик подводит суммарный подсчет баллов (табл. 3).

Таблица 3

Оценочная матрица «критерии – альтернативы» [10, с. 16]

| Альтернативы | Критерии |     |     |     |                            | Итоговая оценка альтернатив |
|--------------|----------|-----|-----|-----|----------------------------|-----------------------------|
|              | К-1      | К-2 | К-3 | К-N | Коэффициент приоритетности |                             |
| А-1          |          |     |     |     |                            |                             |
| А-2          |          |     |     |     |                            |                             |
| А-3          |          |     |     |     |                            |                             |
| А-N          |          |     |     |     |                            |                             |

Аналитик вправе выбирать собственные критерии оценки допустимых альтернативных решений исходя из общей управленческой целесообразности или использовать таксономический ряд «эффективность – результативность – справедливость» (англ. *Efficiency – Effectiveness – Equity*) [12, с. 9]. При этом каждый критерий получает количественное исчисление (индикатор) и ранжируется на основе специального коэффициента, который в теории принятия решений получил обозначение коэффициента приоритетности, или веса критерия.

В итоге простых подсчетов аналитик выбирает из совокупности допустимых альтернатив до трех-четырех вариантов, получивших наибольшее количество баллов, которые считаются оптимальными.

Фаза 3. Прогнозное моделирование исходов оптимальных альтернативных решений.

В данном случае прогноз выступает как одно из средств моделирования, просчета возможных результатов реализации оптимальных решений. Прогнозирование исходов возможно с помощью матричного метода, ряда статистических методов (корреляционного и регрессивного анализа) [13], теории вероятности и теории игр.

Применение теории вероятности в оценке оптимальных альтернативных решений вызывает у аналитиков ряд трудностей, связанных с подсчетом вероятности выпадения какого-либо исхода, тем более что в условиях неопределенности не всегда удастся смоделировать исходы собственных действий. Именно поэтому в последнее время в теории принятия политических решений наметилась тенденция интегрированного использования матричного метода и теории игр [1].

Управленческая практика показывает, что для достижения агрегированного управленческого решения необходимы прохождение некоторого количества согласовательных процедур и стабильные каналы для свободного обмена информацией между агентами. Итогом фазы прогнозного моделирования должна стать совокупность исходов (результатов) оптимальных

альтернативных решений, которая будет подвергнута оценке аналитиком на следующей фазе.

Фаза 4. Оценка и сравнение исходов оптимальных решений через соотнесение их с целями решений.

На этой фазе аналитик вновь возвращается к целям принятия решения, а также к интересам агентов политико-управленческого процесса. При этом, с одной стороны, идет сопоставление отобранных оптимальных альтернативных решений с целями решения, с другой – их оценка с помощью качественных экспертных методик, методики анализа «издержек и выгод» [11], методики анализа «издержек и эффективности» [6, с. 246]. В результате аналитик получает детализированное описание последствий реализации двух-трех агрегированных управленческих решений (это описание необходимо лицу, принимающему решение).

Приведем пример формирования и оценки альтернативных решений в практике государственного управления Ивановской области.

#### **Управленческая проблема:**

Оптимизировать деятельность государственного унитарного предприятия Ивановской области «Вичугская типография» (ГУП «Вичугская типография»), подведомственного Департаменту внутренней политики Ивановской области.

#### **Проблемная ситуация:**

В декабре 2008 г. ГУП «Вичугская типография» прекратило свою основную деятельность (выпуск бланочной печатной продукции) из-за увольнения наладчика печатного станка. Из 10 работников предприятия в штате к 1 декабря 2008 г. официально числились 2 сотрудника: бухгалтер и исполняющий обязанности директора предприятия. Предприятие имело текущих долгов за 2009 г. – 120 000 руб., из них задолженности по заработной плате сотрудникам – 96 000 руб. Общая сумма долгов с 2007 г. – 412 000 руб. Кредиторами предприятия в основном являлись муниципальные предприятия города. Ситуация осложнялась тем, что бывший директор предприятия уволился в октябре 2008 г. и подал исковое заявление в судебные органы о взыскании с предприятия долгов по заработной плате. Аналогичные заявления подали все бывшие сотрудники предприятия. Распорядителем собственности предприятия является Ивановская область в лице Департамента управления имуществом Ивановской области.

#### **Рабочая гипотеза:**

Ликвидация государственного предприятия может привести к ликвидации ОГУ «Редакция газеты “Вичугские новости”» и потере органами государственной власти Ивановской области контроля над информационным пространством двух муниципальных образований Ивановской области – городским округом Вичуга и Вичугским муниципальным районом – ввиду того, что ГУП и ОГУ располагаются в одном помещении и имеют общие коммуникации (систему отопления, электрические и телефонные сети).

#### **Методы генерации альтернатив:**

Групповые («мозговой штурм») и индивидуальные (метод аналогий, логико-интуитивный метод).

**Множество альтернативных решений:**

*Альтернатива 1* (наилучшая). Внешние инвестиционные вливания в модернизацию оборудования и запуск печатного производства.

*Альтернатива 2*. Передача имущества предприятия в собственность городского округа Вичуга и уход, таким образом, от части долгов перед муниципальными предприятиями.

*Альтернатива 3*. Передача имущества территориальному отделу социальной защиты населения Департамента социальной защиты населения Ивановской области под Центр социальной защиты населения и сохранение областной собственности.

*Альтернатива 4*. Сдача в аренду части неиспользуемых предприятием помещений и оплата долгов на вырученные от аренды средства.

*Альтернатива 5*. Модернизация помещения предприятия под торговый центр.

*Альтернатива 6* (наихудшая). Банкротство предприятия, распродажа имущества и последующая выплата всех его долгов кредиторам.

**Оценка альтернативных решений:**

Фаза 1. Альтернатива 5 исключается из множества, поскольку требует дополнительных финансовых вложений (ограничение по финансам) и временных затрат до трех-пяти месяцев (ограничение по времени), учитывая, что ситуация на предприятии требует оперативного вмешательства извне. Альтернатива 4 также исключается из множества, так как вся выручка, полученная от сдачи в аренду неиспользуемых помещений предприятия, поступает в бюджет Ивановской области и не может быть использована на нужды предприятия (процедурное ограничение). Таким образом, в множество допустимых решений попадают альтернативы 1, 2, 3 и 6.

Фаза 2. Строим оценочную матрицу «критерии – альтернативы» для множества допустимых альтернативных решений (табл. 4). Для сравнения берем критерии «уровень затрат» (затраты на модернизацию предприятия) и «уровень прибыли» (прибыль, полученная от совершения указанного в альтернативе действия). Итоговая оценка будет исчисляться путем вычитания из уровня прибыли уровня затрат.

Таблица 4

**Оценочная матрица «критерии – альтернативы» для решения проблемной ситуации в ГУП Ивановской области «Вичугская типография»**

| Альтернативы | Критерии              |                                | Итоговая оценка, руб. |
|--------------|-----------------------|--------------------------------|-----------------------|
|              | Уровень прибыли, руб. | Уровень затрат, руб.           |                       |
| А-1          | 0                     | 1 500 000                      | -1 500 000            |
| А-2          | 0                     | 0                              | 0                     |
| А-3          | 0                     | 0                              | 0                     |
| А-6          | 150 000               | 3 000 000 (потеря предприятия) | -2 850 000            |

Таким образом, в множество оптимальных альтернативных решений попадают равнозначные альтернативы 2 и 3.

Фаза 3. Отсутствует, поскольку обе альтернативы дают равнозначные исходы.

Фаза 4. Альтернатива 3 оказывается предпочтительнее альтернативы 2, поскольку в случае передачи предприятия в ведение Администрации городского округа Вичуга, ГУП теряет статус областной собственности и приобретает статус муниципальной.

Следовательно, альтернатива 3 является агрегированным управленческим решением.

Таким образом, основным результатом процедуры формирования альтернативных решений является множество альтернатив, которое требует анализа и оценки аналитика. На данном этапе он должен стремиться к генерации максимально большого количества альтернативных решений проблемной ситуации. В свою очередь, процедура оценки альтернативных решений направлена на создание качественного аналитического продукта – агрегированного управленческого решения.

### Список использованной литературы

1. *Акимов В.П.* Основы теории игр: учеб. пособие. М., 2008.
2. *Евланов Л.Г.* Теория и практика принятия решений. М., 1984.
3. *Зобнин А.В.* Информационно-аналитическая работа в государственном и муниципальном управлении. М., 2011.
4. *Нагель С., Миллс М.* Методы поиска супероптимальных решений // Эффективность государственного управления / под ред. С.А. Батчинова, С.Ю. Глазьева. М., 1998.
5. *Anderson J.* Public Policymaking: An Introduction. Boston, 1994.
6. *Dunn W.N.* Public Policy Analysis: An Introduction. Englewood Cliffs (N.J.), 1981.
7. *Golub A.* Decision Analysis: An Integrated Approach. N.Y., 1997.
8. *Harrison D.P.* Social Forecasting Methodology: Suggestions for Research. N.Y.: Russell Sage Foundation, 1976.
9. *Holsti O.R.* Crisis, Escalation, War. Montreal, 1972.
10. *McRae D., Whittington D.* Expert Advice for Policy Choice: Analysis and Discourse. Washington, 1997.
11. *Mishau E.J.* Cost-Benefit Analysis. N.Y., 1976.
12. *Poister T.H.* Public Program Analysis: Applied Research Methods. Baltimore, 1978.
13. *Schrodt Ph., Mintz A.* The Conditional Probability Analysis of International Events Data // International Studies Quarterly. 1986. September. P. 91-119.
14. *Weimer D., Vining A.* Policy Analysis: Concepts and Practice. Englewood Cliffs (N.J.), 1992.