

Документ подписан простой электронной подписью
Информация о владельце:
ФИО: Кулинченко Виктор Васильевич
Должность: Директор
Дата подписания: 17.02.2023 14:01:58
Уникальный программный ключ:
735d42842dd216f40de62a96e22a5064769e33a8

**Кубанский институт социэкономки и права
(филиал) образовательного учреждения профсоюзов
высшего образования
«Академия труда и социальных отношений»**

В.П. Зайков

МЕТОДЫ ПРИНЯТИЯ УПРАВЛЕНЧЕСКИХ РЕШЕНИЙ

***ЭЛЕКТРОННОЕ
УЧЕБНО-МЕТОДИЧЕСКОЕ ПОСОБИЕ***

**Краснодар
2019**

УДК 658(075.8)

ББК 65.050.2

3 12

*Рекомендовано к изданию Ученым советом
КубИСЭП (филиала) ОУП ВО «АТиСО»
(протокол № 9 от 28.06.2019 г.)*

Рецензенты:

Аненкова Л.А. *доцент кафедры экономики и управления
КубИСЭП (филиала) ОУП ВО «АТиСО», к.э.н.*

Федосеева О.И. *доцент кафедры бухгалтерского учета
Государственного и муниципального управления
ФГБОУ ВО КубГТУ, к.э.н., доцент*

Зайков В.П.

Методы принятия управленческих решений: электронное учебно-методическое пособие/В.П.Зайков – Краснодар: КубИСЭП (филиал) ОУП ВО «АТиСО». 2019. – 99 с.

Настоящее пособие отражает разделы «Теоретические основы разработки управленческого решения» и «Организация и контроль исполнения управленческого решения» рабочей программы учебной дисциплины «Методы принятия управленческих решений».

Учебно-методическое пособие состоит из трех глав, в которых раскрываются базовые вопросы теории управленческих решений, особенности решений в системе государственного и муниципального управления, реализация управленческих решений на примере налоговой сферы управления.

Пособие рассчитано на обучающихся (бакалавриат) по экономико-управленческим направлениям, а также аспирантов и преподавателей, интересующихся проблемами теории и практики управления.

© В.П.Зайков, 2019

**© КубИСЭП (филиал) ОУП
ВО «АТиСО», 2019**

Глава 1.

БАЗОВЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ ТЕОРИИ УПРАВЛЕНЧЕСКИХ РЕШЕНИЙ

1.1 Понятие управленческого решения

«Методы принятия управленческих решений» представляет собой учебную дисциплину, отрасль управленческой науки, изучающую принципы, методы и технологии принятия управленческих решений, которые используются управляющими, менеджерами (организаторами управленческих процессов) для целей совершения оптимального выбора в многовариантных ситуациях с достаточно высоким уровнем неопределенности и риска. Предметом исследования данной теории является, с одной стороны, описание (математическое, символическое, терминологическое, методическое, нормативное и т.д.) того, как в управленческой практике должны решаться проблемные ситуации, а с другой – теоретическая разработка стратегий (экономических, финансовых, политических и т.д.), использование которых в ближайшем обозримом будущем обеспечит принятие наилучших (эффективных, оптимальных) управленческих решений. Важно отметить, что в широком плане, данная теория не только и не столько отражает собственно фазу управленческого цикла «принятие решения», но и фазу, предшествующую ей (фаза «формирование решения») и последующую (фаза «реализация решения»). Таким образом, теория принятия решения, несмотря на нее название, в действительности отражает все процедуры и стадии управленческого решения.

Теория принятия решений сформировалась на базе научного менеджмента, основоположником которого, как известно, является Фредерик Тейлор (1856-1915). В течение первых десятилетий XX-го столетия принципы научного менеджмента стали стандартной мировой практикой в промышленности. В дальнейшем, Л.Урвик, один из наиболее значимых представителей британского научного менеджмента, развил идеи школы административного управления применительно к государственным органам (А.Файоль) и таким образом, научный менеджмент преодолел рамки промышленных предприятий. Вклад Л.Урвика и других представителей административной школы в теорию принятия решений состоит в том, что они:

– рассматривали управление как универсальный процесс, состоящий из нескольких взаимосвязанных функций (планирование, организация (создание формальных структур), руководство, координация, отчетность, составление бюджета);

– изложили основные принципы управления;

– сформулировали систематизированную теорию управления всей организации, выделив управление как особый вид человеческой деятельности.

В менеджменте формируется раздел «принятие управленческих решений», в котором изначально существовало своеобразное разделение труда:

– академические ученые изучали теорию, как следует управлять;

– администраторы, менеджеры осуществляли управление на практике.

Следовательно, теорию принятия управленческих решений уже на этапе ее создания, можно подразделить на две составляющие:

– нормативную теорию, описывающую рациональный процесс теоретического (абстрактного) принятия решения;

– дескриптивную теорию, описывающую практику принятия решений.

Дальнейшее развитие теории принятия управленческих решений происходило с одной стороны, в русле развития общей теории управления, а с другой – во взаимосвязи с новыми, революционными науками, появившимися в 50-70-х годах XX-го столетия (кибернетика, теория систем, исследование операций, системный анализ и др.). Теория принятия решений вышла на первый план также во многом благодаря развитию вычислительной техники и созданию высокопроизводительных систем обработки информации. В свою очередь, и эта дисциплина, изучающая создание математических управленческих моделей, оказала обратное, положительное влияние на развитие компьютерного моделирования социальных и экономических процессов.

В 80-90-е годы XX-го столетия границы применения теории управленческих решений сильно раздвинулись. Особенной чертой этой теории становится ее междисциплинарный характер, когда к разработке решений привлекаются специалисты из самых различных отраслей (математика, психология, социология, финансы, юриспруденция и т.д.).

Развитие теории принятия управленческих решений неразрывно связано с общими тенденциями и этапами в развитии теории менеджмента. Так, если на первых трех этапах формирования управленческой мысли (научное направление, административная (классическая) школа, школа «человеческих отношений»), разработка и принятие управленческих решений еще не выделялись из общего процесса управления, но уже закладывался фундамент будущей теории управленческих решений. Начиная с четвертого этапа («количественная» школа) и особенно в рамках процессного и системного подхода (пятый и шестой этап в развитии менеджмента, соответственно), проблемы разработки и принятия управленческих решений начинают занимать одно из центральных мест в проблематике теории менеджмента.

На проблему формирования и развития теории управленческих решений можно взглянуть и иначе, с точки зрения «моделей» управления. Согласно Новой экономической энциклопедии Румянцевой Е.Е., модель есть «абстракция, описание взаимосвязей между элементами системы и ее внешней средой, концентрирующееся на существенных аспектах при игнорировании деталей ...». Это определение дано автором в терминологии системного управления и достаточно удачно подходит для его использования в менеджменте организаций, в том числе, учреждениях и органах управления государственного сектора экономики.

В широком смысле, под моделью управления понимается теоретически выстроенная совокупность представлений о том, как выглядит данная система управления, как она адаптируется к изменениям внешней и внутренней среды и как достигаются в ней поставленные цели. Она включает в себя базовые принципы управления, целевые установки, совместно вырабатываемые управленческие решения, структуру взаимосвязей элементов системы и т.д. В русле сказанного, можно исследовать модель управления по Ф.Тейлору, модель административного (классического) управления по А.Файолю, модель поведенческого управления (Э.Мэйо, Ф.Ротлисбергер), системную модель и т.д.

Одновременно (параллельно) с развитием моделей управления получает развитие и теория управленческих решений, в которой формируется специфичный понятийный аппарат (терминология). Ключевым термином в этой теории является «управленческое решение», которое

принципиальным образом отличается от решений «не управленческих», но с другой стороны, эти основные типы решений объединяет то, что они являются результатом выбора одного из нескольких вариантов действия (индивидуума или коллектива, группы индивидов). Назовем основные отличия управленческих решений.

1. Управленческие решения всегда принимаются на уровне организации в целях решения конкретных проблем данной организации, а не исходя из собственных потребностей индивида. В этой связи, управленческие решения также можно назвать «организационными».

2. Профессионализм в принятии управленческого решения. Так, решения в частной жизни, быту, принимаются индивидом в силу жизненного опыта и потребительских предпочтений. В организации же, принятие (управленческих) решений представляет собой гораздо более сложный, формализованный процесс, требующий определенных профессиональных навыков.

3. Субъектом принятия управленческого решения является управляющий и (или) менеджер, причем организационный уровень принятия решения во втором случае, как правило, выше. Кроме того, решения, принимаемые менеджерами (организаторами процесса управления) зачастую носят стратегический и (или) комплексный характер.

4. Последствия принятия решения. Управленческие (организационные) решения могут существенно повлиять на деятельность данной организации, ее контрагентов, дочерних структур, отразиться на каждом сотруднике и собственниках организации.

С учетом отмеченных отличительных особенностей управленческого решения, можно дать следующее определение данному термину.

Управленческое решение – есть выбор альтернативы действия, осуществляемый ЛПР (управляющим, менеджером) в рамках его компетенции и должностных полномочий и направленный на достижение вполне определенной цели организации.

В аспекте документирования управленческого действия, данное понятие может рассматриваться как фиксированный управленческий акт (постановление, приказ и т.д.), а в управленческом цикле – как процесс разработки и реализации решения по разрешению проблемы. Так, в управленческом акте должна быть ясно поставлена цель, сформулирован ряд

задач по ее достижению, предусмотрены исполнители, выделены ресурсы (трудовые, материальные, финансовые) и закреплена ответственность. В любом варианте определения, управленческое решение является неотъемлемой частью деятельности менеджера (управляющего).

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

Экономическое содержание управленческого решения проявляется в том, что на его разработку и реализацию требуются финансовые, материальные и другие затраты, поэтому каждое решение имеет реальную стоимость. Реализация решения должна давать эффект.

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

Правовое содержание решений состоит в точном соблюдении российских законодательных актов и документов самой организации. Невозможность формировать решение в правовом поле должно привести к отмене принятого решения.

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

Социальное содержание решения заложено в механизме управления персоналом, который включает методы и инструменты воздействия на работника в соответствии с целями организации. В управленческом решении должны быть учтены потребности и интересы всех членов коллектива организации, их мотивы и стимулы, установки и ценности. Социальное содержание решения в значительной степени изменяется в зависимости от формы принятия решения (индивидуальная, групповая, коллегиальная).

1.2 Классификации управленческих решений и методы их принятия

В литературе приводятся различные варианты классификации управленческих решений. Например, исследователем Зуб А.Т. управленческие решения рассматриваются как вид «административных» решений наряду с «экспертными» решениями, а иные виды решений определяются автором как «обыденные», «личные». Данная позиция автора, на наш взгляд, представляется достаточно спорной: администрирование

складывается из управления и экспертизы. В действительности, администрирование представляет собой частный случай управления в организации, связанный с реализацией регламентных операций, а не наоборот. Вместе с тем, с определенной долей условности, можно согласиться с другими вариантами классификации управленческих решений.

В зависимости от степени рациональности и ясности критериев оценки альтернатив:

– интуитивные (принимаемые на основе ощущения того, что они «правильные»);

– решения, основанные на суждениях (принимаются на основе знаний и накопленного опыта, с учетом, что в прошлом, данная проблема уже решалась);

– рациональные (решения предполагают формирование всех возможных разумных альтернатив, разработку критериев их оценки и выбор на этой основе предпочтительного варианта решения).

В зависимости от уровня принятия решений:

– рутинные (неукоснительное следование процедуре);

– селективные (установление целей, анализ информации, планирование решения);

– адапционные (идентификация и систематизированное решение проблем);

– инновационные (стратегическое планирование решений, системное развитие организации).

Американский экономист, лауреат Нобелевской премии Г. Саймон предложил разделить управленческие решения на запрограммированные и незапрограммированные. Так, при принятии запрограммированного решения установленные правила и стратегии указывают: какую альтернативу выбрать. Такие решения «программируются» под типовые, стандартные управленческие ситуации, которые часто возникают в деятельности организации. Напротив, незапрограммированные решения принимаются для того, чтобы решить новые или неоднозначно определенные проблемы. При выборе альтернативы нельзя применить стандартные методы и приемы. Практика показывает, что как правило, наиболее важные, ответственные

управленческие решения, принимаемые в организациях, являются незапрограммированными¹.

Представляет интерес классификация, предложенная российским исследователем В.Б. Ременниковым. В процессе управления организацией может приниматься достаточно большое количество самых разнообразных решений, но тем не менее, существуют некоторые общие признаки, позволяющие определенным образом классифицировать решения. Важнейшими из классификационных признаков по мнению автора, являются существенность, постоянство и наблюдаемость (таблица 1).

Таблица 1 – Классификация управленческих решений (Ременников В.Б.)

Классификационный признак	Виды решений, объединенные по группам	
Решаемая проблема	Рутинные	Новаторские
Значимость цели	Стратегические	Тактические
Сфера воздействия	Глобальные	Локальные
Срок реализации	Долгосрочные	Краткосрочные
Прогнозируемые последствия	Корректируемые	Некорректируемые
Характер информации	Детерминированные	Вероятностные
Метод разработки	Формализованные	Неформализованные
Количество критериев отбора	Однокритериальные	Многокритериальные
Форма принятия	Единоличные	Коллегиальные
Способ фиксации	Документированные	Недокументированные

На характер принимаемых решений огромное влияние оказывает степень полноты и достоверности информации, которой располагает менеджер (управляющий). В зависимости от этого, решения могут приниматься в условиях определенности (детерминированные решения) или неопределенности (вероятностные решения).

Вне зависимости от используемой классификации, объектом управленческого решения, как правило, являются проблемы, связанные с необходимостью разрешения теоретических и практических вопросов.

¹ Примерами незапрограммированных решений могут служить решения, связанные с открытием филиалов, внедрением новых производств, изменением организационной структуры (реорганизация), сокращением штата, введением принципиально новой системы организации и оплаты труда и т.д.

Перечислим фундаментальные проблемы, рассматриваемые в теории принятия решений.

1. Проблема выбора альтернативы.

Данная проблема является центральной в теории принятия решений и вызывается неопределенностью той или иной управленческой ситуации, исхода событий. Изучение этой проблемы связано с именами известных ученых (таблица 2).

Таблица 2 – Исследователи проблемы выбора альтернативы

Фамилия, имя (временной период)	Содержание идеи, вклад в развитие теории управленческих решений
1	2
Паскаль Блез (XVII в.)	Ввел в научное обращение термин «ожидаемая ценность». Идея заключается в том, что перед множеством действий, каждое из которых может дать несколько результатов с различными вероятностями, процедура рационального принятия решения должна идентифицировать все возможные результаты, определить их ценности (положительные или отрицательные, доходы или затраты) и вероятности. Перемножение соответствующих ценностей и вероятностей, сложение, дает в итоге «ожидаемую ценность». Действие, которое будет выбрано, должно давать наибольшую ожидаемую ценность.
Бернулли Даниил (первая половина XVIII в.)	В своей статье «Изложение новой теории измерения риска» (Exposition of a New Theory on the Measurement of Risk) автор показывает, что теория ожидаемой ценности является нормативно неправильной. Приводит пример: голландский торговец решает, застраховать ли груз из Амстердама в Санкт-Петербург, когда известно, что есть вероятность, что судно и груз будут потеряны. Автор определяет вычисляет «ожидаемую полезность».
Вальд Абрахам (первая половина XX в.) ²	Автором было показано, что две центральные проблемы ортодоксальной статистической теории: проверка статистических гипотез и оценивание, представляют собой специфические случаи более общей теории принятия решений. Ключевые понятия и положения теории принятия решений: функции потери и риска, допустимые решающие правила, априорные распределения, байесовские правила решения, минимаксные решающие правила.
Рамсей Фрэнк, Бруно де Финетти, Сэвидж	Авторы теории субъективной вероятности. Теория расширяет возможности теории ожидаемой полезности до

² Термин «теория принятия решений» непосредственно начал использоваться Э.Л. Леманном в 1950 году

Леонард (середина XX в.)	ситуаций, где доступны только субъективные вероятности.
1	2
Канеман Даниэль, Тверски Амос (вторая половина XX в.)	Авторы показали, что в фактическом принятии решений (в противоположность нормативному) «потери чувствительнее выигрышей». Люди более сосредоточены на «изменениях» полезности своих состояний, чем на полезности самих состояний, а оценка соответствующих субъективных вероятностей заметно смещена относительно присущей каждому «точки отсчета».

2. Проблема альтернативы теории вероятности.

В теории принятия решений имеет место достаточно спорная проблема: можно ли заменить использование вероятности другими альтернативами? Сторонники нечёткой логики, теорий возможностей и очевидностей поддерживают точку зрения, что вероятность — только одна из многих альтернатив, и указывают на многие примеры, где нестандартные альтернативы использовались с явным успехом.

Защитники теории вероятностей указывают на:

- работу Ричарда Трелкелда Кокса по оправданию аксиом теории вероятностей;

- парадоксы Бруно де Финетти как иллюстрацию теоретических трудностей, которые могут возникнуть благодаря отказу от аксиом теории вероятностей;

- теоремы совершенных классов, которые показывают, что все допустимые решающие правила эквивалентны байесовскому решающему правилу с некоторым априорным распределением (возможно, неподходящим) и некоторой функции полезности. Таким образом, для любого решающего правила, порожденного не вероятностными методами, либо есть эквивалентное байесовское правило, либо есть байесовское правило, которое никогда не хуже, но (по крайней мере) иногда и лучше.

Действительно. значность вероятностной меры под сомнение была поставлена только однажды - Дж. М. Кейнсом в его трактате «Вероятность» (1910 год). Но сам автор в 30-х годах назвал эту работу «самой худшей и наивной» из его работ. И в 30-х годах стал активным приверженцем аксиоматики Колмогорова - Р. фон Мизеса и никогда не ставил её под сомнение. Конечность вероятности и счётная аддитивность - это сильные ограничения, но попытка убрать их, не разрушив здания всей теории,

оказались тщетными. Это в 1974 году признал один из самых ярких критиков аксиоматики Колмогорова - Бруно де Финетти.

Более того, он показал фактически обратное - отказ от счётной аддитивности делает невозможными операции интегрирования и дифференцирования и, следовательно, не даёт возможности использовать аппарат математического анализа в теории вероятностей. Поэтому задача отказа от счётной аддитивности - это не задача реформирования теории вероятностей, это задача отказа от использования методов математического анализа при исследовании реального мира.

Попытки же отказаться от конечности вероятностей привели к построению теории вероятностей с несколькими вероятностными пространствами на каждом, из которых выполнялись аксиомы Колмогорова, но суммарно вероятность уже не должна была быть конечной. Но пока неизвестно каких-либо содержательных результатов, которые могли бы быть получены в рамках этой аксиоматики, но не в рамках аксиоматики Колмогорова. Поэтому это обобщение аксиом Колмогорова пока носит чисто схоластический характер.

С.Гафуров полагал, что принципиальным отличием теории вероятности Кейнса (а, следовательно, и мат. статистики) от колмогоровской (Фон Мизеса и пр.) является то, что Кейнс рассматривает статистику с точки зрения теории принятия решений для нестационарных рядов.... Для Колмогорова, Фон Мизеса, Фишера и пр. статистика и вероятность применяются для существенно стационарных и эргодичных (при правильно подобранных данных) рядов - окружающего нас физического мира...

Известно, что теория нечётких множеств (англ. fuzzy sets) в определённом смысле сводится к теории случайных множеств, то есть к теории вероятностей. Соответствующий цикл теорем приведён в книгах А.И.Орлова, в том числе указанных

3. Проблема эргодичности.

Для того, чтобы делать «строгие» статистически достоверные прогнозы на будущее, нужно получить выборку из будущих данных. Так как это невозможно, то многие специалисты предполагают, что выборки из прошлых и текущих, например, рыночных индикаторов равнозначны выборке из будущего. Иными словами, если встать на такую точку зрения, то получится, что прогнозируемые показатели — лишь статистические тени прошлых и

текущих рыночных сигналов. Такой подход сводит работу аналитика к выяснению, каким образом участники рынка получают и обрабатывают рыночные сигналы. Без устойчивости рядов нельзя делать обоснованных выводов. Но это вовсе не значит, что ряд должен быть устойчив во всём. Например, он может иметь устойчивые дисперсии и совершенно нестационарные средние - в этом случае мы будем делать выводы только о дисперсии, в обратном случае только о среднем. Устойчивости могут носить и более экзотический характер. Поиск устойчивостей в рядах и есть одна из задач статистики.

4. Проблема непредсказуемости поведения объекта (системы) управления. Если лица, принимающие решения (ЛПР), полагают, что процесс не является стационарным (устойчивым), а, следовательно, эргодическим, и даже если они считают, что вероятностные функции распределения инвестиционных ожиданий всё-таки могут быть просчитаны, то эти функции «подвержены внезапным (то есть непредсказуемым) изменениям» и система, по существу, непредсказуема.

Разработка решения основывается на анализе сложившейся ситуации, в процессе которого выделяются проблемные области. В данном процессе определяются содержание проблемы, расположение её во времени и пространстве, последствия, степень важности и лица, причастные к ней. Итог анализа - формулировка проблемы и постановка цели, а также выяснение основных причин сложившейся ситуации. После этого разрабатываются критерии, на которые должно опираться решение.

На основе анализа ситуации и определения критериев разрабатывается как можно большее количество возможных вариантов решений, из которых составляется база данных. Этот процесс позволяет найти с помощью определенных методов наиболее оптимальное и объективное решение.

Рассмотрим основные методы принятия управленческих решений по сфере их применения. К основным методам принятия решений относятся:

- методологические, отражающие единство и целостность научных знаний в теории принятия решений;
- организационные, определяющие состояние и перспективы развития организационной и функциональной структуры органов управления, порядок функционирования и деятельности управленческих кадров (как органов управления) в системе управления на различных иерархических уровнях, а

также включающие определение путей совершенствования организации принятия решений и методов исследования возникающих при этом проблем;

– экономические, показывающие влияние экономических факторов на эффективность существующих и разрабатываемых систем принятия решений, их экономической эффективности и влияние на экономическую подготовку персонала управления, усовершенствования организационных форм и методов принятия решений;

– технологические, определяющие уровень использования существующих технологий принятия решений, перспективы развития автоматизированных систем управления;

– социально-психологические, иллюстрирующие различные стороны деятельности людей в процессе принятия решений (совершенствование структуры внутри коллективных связей, изучение поведения личности в коллективе и взаимосвязи его членов в процессе принятия решений, определение основных психологических особенностей процессов принятия управленческих решений; исследования психологии руководителя, его отношение к исполнителям и т.п.);

– правовые, отражающие отношения между различными иерархическими уровнями системы управления и отдельными субъектами этих отношений.

Для принятия научно обоснованных решений необходимо соблюдать законы управления, которые влияют на принятие управленческих решений, правильно их использовать в конкретной ситуации. К общим законам управления, которые влияют на принятие управленческих решений относятся следующие.

1. Закон целеполагания. Определяет, что цель деятельности управляющей системы должна избираться на основе объективных законов движения (изменений) и специфических законов функционирования всех элементов менеджмента организации. Принятое управленческое решение должно способствовать развитию объекта управления, улучшению условий его функционирования.

2. Закон многообразия. Требуем различных управленческих действий, которые поступают от управляющего органа (субъекта управления), количество которых должно быть не менее разнообразных возможных изменений или состояний объекта управления.

3. Закон движения. Предполагает наличие в процессе управления изменений состояния органов и объектов управления, процессов, которые проходят в системе управления при достижении цели.

4. Закон обратной связи. Устанавливает связь управляющего и управляемых органов, их специфические причинно-следственные связи, в которых каждый элемент системы управления выступает и как причина, и как следствие.

Учет требований законов и механизма их действия позволяет с научных позиций определять структуру системы управления, обеспечивать взаимодействие органов управления, обоснованно определять процедуры в реализации функций управления, впрочем, как и сам перечень этих функций, учитывать различные мнения при совместном принятии управленческих решений.

Любое управленческое решение должно включать такие элементы, как:

- субъект (инициатор) решения (руководитель, специалист, отдел);
- объект решения (процесс, система, операция, продукт);
- предмет решения;
- цель разработки решения;
- причины разработки решения;
- персонал, для которого разрабатывается и (или) реализуется управленческое решение.

Примерами объектов управленческих решений можно назвать: аспект в развитии организации, вопросы организации основного производства, отдельные стороны управленческой деятельности, маркетинг, заработная плата и система стимулирования, вопросы социального развития, учет, кадровое обеспечение.

1.3 Этапы в разработке управленческого решения

Выработка и принятие решений – это творческий процесс в деятельности руководителей любого уровня, включающий:

- выработку и постановку цели;
- изучение проблемы на основе получаемой информации;
- выбор и обоснование критериев эффективности (результативности) и возможных последствий принимаемого решения;

– обсуждение со специалистами различных вариантов решения проблемы (задачи); выбор и формулирование оптимального решения; принятие решения;

– конкретизацию решения для его исполнителей.

Технология менеджмента рассматривает управленческое решение как процесс, состоящий из трех стадий.

1. Подготовка решения.
2. Принятие решения.
3. Реализация решения.

На стадии подготовки управленческого решения проводится экономический анализ ситуации на микро и макроуровне, включающий поиск, сбор и обработку информации, а также выявляются и формируются проблемы, требующие решения.

Подготовка управленческого решения подразумевает наличие системы, состоящей из пяти этапов.

1. Этап формирования цели. Поставленная цель должна быть существенной и выполнимой с учетом имеющихся ресурсов.

2. Этап анализа и поиска решений. Сначала необходимо осмыслить проблему, стоящую перед организацией, определить ее природу и значимость. Проблема - это отклонение фактических параметров от целевых, возможность такого отклонения в будущем в случае непринятия каких-либо действий, изменение целей управления. В процессе осмысления проблемы необходимо установить совокупность факторов, влияющих на конечный результат, допустимые отклонения, данные о ресурсах и т. д.

Проблемы бывают следующих типов и определяют соответственно содержание анализа на втором этапе подготовки управленческого решения:

– стандартные (для их решения необходим инструкции и руководства);

– жестко структурированные (решение основывается на применении экономико-математических моделей);

– слабо структурированные (в ходе подготовки решения проводится системный анализ);

– неструктурированные или «новые» (используются экспертные оценки и мнения).

3. Этап принятия решений. При принятии решения устанавливается альтернатива, т. е. ситуация, в которой нужно сделать выбор одной или нескольких возможностей. Для выбора альтернативы (варианты решения) необходимо сформировать:

- систему показателей (качественных и количественных), например, используя используя метод шкалирования;
- критериальную базу (при этом, критерий позволяет ответить на вопрос: является ли альтернатива допустимой, удовлетворительной, оптимальной, а также, какая из двух сравниваемых альтернатив - лучше);
- выбор (принять решение) с учетом рисков и возможностей реализации.

4. Этап воздействия. Методы воздействия на исполнителей бывают экономическими, организационными и воспитательными. В результате происходит мотивация на выполнение выработанного решения.

5. Этап реализации и оценки. Организация производственного процесса с присущими ему стандартами. Оценка фактического результата, сравнение его со стандартными показателями и оценка отклонения. Получение обратной связи.

На стадии принятия решения осуществляется разработка и оценка альтернативных решений и курсов действий, проводимых на основе многовариантных расчетов; производится отбор критериев выбора оптимального решения; выбор и принятие наилучшего решения.

На стадии реализации решения принимаются меры для конкретизации решения и доведения его до исполнителей, осуществляется контроль за ходом его выполнения, вносятся необходимые коррективы и дается оценка полученного результата от выполнения решения. Каждое управленческое решение имеет свой конкретный результат, поэтому целью управленческой деятельности является нахождение таких форм, методов, средств и инструментов, которые могли бы способствовать достижению оптимального результата в конкретных условиях и обстоятельствах.

Соблюдение указанной последовательности и полноты действий не является непреложным. Напротив, в связи с большим разнообразием ситуаций и решений на практике руководители придерживаются указанных действий далеко не всегда. Они исходят из специфики задачи, сложности её

решения, временного признака, информационной определенности, срочности разработки и используемых методов

Управленческие решения могут быть обоснованными, принимаемыми на основе экономического и управленческого анализа, многовариантного расчета, и интуитивными. Последние, хотя и экономят время на принятие решения, содержат в себе большую вероятность ошибок и неопределенность.

Рассматривая управленческое решение как процесс, в нем можно выделить выполнение следующих основных процедур:

- 1) Информационная подготовка;
- 2) Разработка альтернативных вариантов;
- 3) Согласования вариантов;
- 4) Выбор оптимального (наилучшего) варианта;
- 5) Утверждение решения;
- 6) Организация исполнения управленческого решения;
- 7) Контроль хода выполнения решения;
- 8) Информирование инициатора о конечном результате реализованного управленческого решения.

Таким образом, управленческое решение может рассматриваться как определенный набор мероприятий, направленных на решение конкретной проблемы и имеющее форму постановления, приказа, иного локального акта организации, но заметим, те только в документарном, но и устном виде.

Принимаемые решения должны основываться на достоверной, текущей и прогнозируемой информации, анализе всех факторов, оказывающих влияние на решения, с учетом предвидения его возможных последствий.

Назовем основные требования, предъявляемые к управленческим решениям:

- всесторонняя их обоснованность (наличие потребности и возможностей ее удовлетворения);
- правомерность (соответствие принимаемого решения законодательству);
- непротиворечивость (вновь принимаемые решения не должны противоречить уже существующим или дублировать их);
- своевременность (принятие решения в тот момент, когда оно может и должно быть реализовано);
- обеспеченность ресурсами;

– ясность и лаконичность (недопустимость двойственного толкования решений и излишнего красноречия).

Таким образом, процесс управления включает в себя все, что связано с управленческими решениями, подготовку которых можно условно назвать технологией разработки (принятия) решений. Она представляет собой совокупность последовательно повторяющихся действий, их отдельных этапов, процедур, операций. Специалисты по управлению предлагают различные схемы процесса разработки решений, различающиеся между собой степенью детализации отдельных процедур и операций.

На развитие теории и практики принятия управленческих решений существенно влияют научные изыскания в областях методологии философского мышления, теории управления и систем, менеджмента, кибернетики, психологии, психофизиологии и особенно, в области математического моделирования.

1.4 Формализованные, неформализованные и смешанные методы принятия управленческих решений

Проблематичность постановки и сложность решения задач в управлении современной организацией продолжает возрастать, что обуславливает потребность в постоянном развитии и совершенствовании методов принятия управленческих решений. Научная обоснованность решений, их оптимальность зависят, с одной стороны, от степени совершенства методов, используемых в процессе выработки и реализации решений, с другой – от уровня знаний и владения персоналом управления комплексом методов.

Существуют альтернативные варианты классификации методов принятия решений. Например, достаточно распространенной является классификация по методу разработки (таблица 2), иначе, степени формализованного (точного, математического) описания технологии и самого решения, согласно которой можно различать формализованные, неформализованные и смешанные методы принятия управленческих решений (таблица 3).

Таблица 3 – Детализация методов принятия решений

Формализованные	Неформализованные	Смешанные
Методы моделирования Метод функционально-стоимостного анализа	Метод декомпозиции Метод мозгового штурма Метод «635» Метод синектики (Метод Гордона) Ассоциативный метод Метод инверсии Метод Дельфи Метод коллективного блокнота	Морфологический метод Метод SWOT-анализа Метод причинно-следственного анализа Метод дерева целей Метод эффективности Методы прогнозирования Метод согласования интересов

Дадим выборочную характеристику представленных в таблице 3 методов.

1. Формализованные методы

Формализованные методы позволяют получить количественный результат вычислений, используются для решения хорошо структурированных проблем, позволяют осуществить выбор оптимального варианта решения. Методы этой группы включают:

- экономико-математические модели и методы (ЭММ), формализующие взаимосвязи процессов и явлений;
- системный анализ, позволяющий выявить взаимодействия составных частей систем, стратегию их развития;
- экспертные оценки и суждения, с помощью которых квалифицированные специалисты могут оценить значимость событий, явлений, факторов, прогнозы развития систем и подсистем, соотношение детерминированных и вероятностных факторов.

В совокупности формализованные методы объединяются общей задачей – обосновать принятие оптимального решения с использованием математического аппарата, вычислений. Они получили также название методов исследования операций как системы действий, объединенных единым замыслом и направленных на достижение единой цели.

Основной постулат исследования операций заключается в поиске оптимального решения, то есть решения, при котором достигается оптимальное (максимальное или минимальное) значение критерия

эффективности (целевой функции) операции и соблюдаются заданные ограничения. Предметом исследования операций являются проблемы принятия оптимальных решений в управляющей системе с корректировкой на основе оценки эффективности ее функционирования.

Формализованные методы в исследовании операций развиваются по двум направлениям, а именно, использование: моделей (1) и приемов функционально-стоимостного анализа (2).

В первом направлении ключевым понятием исследования операций является модель – некоторый материальный или нематериальный (абстрактный) объект, образ, находящийся в определенном соответствии с исследуемым объектом и несущий о нем характерную информацию и способный его замещать на определенных этапах исследования. Под моделированием понимается соответственно процесс исследования реальной системы управления, включающий построение модели, определение ее свойств и перенос полученных характеристик модели на моделируемую (исходную) систему. Выделяют следующие этапы построения моделей.

А. Описание моделируемого объекта (цели и функции объекта, среду, в которой он функционирует, выявление элементов и возможного их состояния, характеристик, внутренних взаимосвязей, в итоге, составляется так называемая, «концептуальная модель»).

В. Формализация операций (анализируется исходное множество характеристик объекта и выделяются наиболее существенные из них, определяются управляемые параметры, система ограничений, целевая функция).

С. Проверка адекватности модели (проверка осуществляется по следующим аспектам: все ли существенные параметры включены в модель, нет ли в модели несущественных параметров, правильно ли отражены связи между параметрами, правильно ли определены ограничения на значения параметров; адекватность модели исследуемому объекту проверяется на практике, по результатам проверки принимается решение о возможности ее практического использования).

Д. Корректировка модели (уточняются сведения об объекте и параметры построенной модели; вносятся изменения в модель и вновь оценивается адекватность модели).

Е. Оптимизация модели (упрощение модели при заданном уровне адекватности; в качестве основных показателей (критериев) оптимизации модели используется затраты времени и денежных средств).

Во втором направлении (использование приемов функционально-стоимостного анализа – ФСА) принимается управленческое решение на

основе оценки реальной стоимости продукта, услуги путем разделения расходов организации (компании) на прямые и косвенные в зависимости от объема требуемых ресурсов на выделенном этапе производства.

Цель ФСА состоит в обеспечении оптимального (правильного) распределения расходов по следующему алгоритму.

А. Определяется последовательность функций (операций), необходимых для производства продукта или услуги, для чего сначала выявляются все возможные функции.

В. Функции распределяются по двум группам: прямо влияющие на ценность продукции (услуги) и не влияющие (влияющие в незначительной степени). Производится оптимизация последовательности (устраняются издержки, не влияющие на ценность и сокращаются прямые издержки).

С. Для каждой функции определяются полные годовые затраты и количество рабочих часов, дается количественная характеристика источника издержек.

Д. Проводится окончательный расчет затрат на производство данного продукта (услуги).

Отметим, что функции могут рассматриваться в различной степени детализации. В случае чрезмерной детализации ФСА-расчет может сильно усложниться. Реально достижимую степень сложности расчета необходимо установить в начале расчета, в противном случае, излишняя детализация может повлечь за собой дополнительные расходы, в результате чего, применение метода ФСА будет неэффективно.

2. Неформализованные методы

Неформализованные (иначе, эвристические) методы принятия решений отличаются творческим подходом к поиску альтернатив, основываются на аналитических способностях ЛПР с учетом накопленного опыта. Неформализованные методы принятия решений используются если:

- отсутствует необходимая информация или имеющаяся информация не устраняет неопределенность в принятии решения;
- информация (статистическая, количественная,) недостаточно достоверна;
- информация качественная и не поддается количественной оценке;
- имеет место нестандартная проблема в управлении.

Рассмотрим основное содержание наиболее известных неформализованных методов принятия решений.

Метод декомпозиции

Основная идея метода состоит в уменьшении сложности проблемы путем ее разделения на компоненты, которые должны быть относительно независимыми от общей проблемы. Основная область применения метода – поиск инновационных управленческих решений, часто, для развития материальных объектов. Реализация метода включает шесть этапов:

А. Общая постановка задачи.

В. Разделение проблемы на компоненты (параметры), от которых зависит ее решение.

С. Для каждого параметра формируется перечень известных и потенциальных решений.

Д. Параметры и их решения сводятся в «морфологический ящик» (специальную матрицу).

Е. Содержащиеся в матрице решения комбинируются в инновационные общие решения.

Ф. Сформированные инновационные решения проверяются на условие реализуемости.

При выборе параметров учитывается необходимость охвата всех существенных параметров проблемы и отброса несущественных.

Метод мозгового штурма

Метод позволяет выявить и сопоставить индивидуальные суждения, спектр идей по решению проблемы, а затем принять решение. Существуют несколько разновидностей этого метода, например,

– прямая «мозговая атака» как форма работы коллективного генерирования идей по решению творческой задачи (идеи отбирают специалисты-эксперты в два этапа: вначале отбирают наиболее оригинальные и рациональные идеи, а затем – оптимальные, с учетом задачи и цели ее решения);

– обратная «мозговая атака», предполагает не генерацию новых идей, а критику уже имеющихся.

Преимущества второго метода: возможность использования всех имеющихся в аппарате управления специалистов и совершенствование социально-психологических внутригрупповых процессов. Недостатки: позволяет найти идею в общем виде (не гарантируя тщательной ее разработки), неприменим при решении проблемы, требующей громоздких

расчетов, требует хорошей подготовленности руководителя (владеющего навыками организации психотехнических процессов в группе), не всегда удается преодолеть инерцию мышления.

Метод «635»

Является особой формой «мозгового штурма», при которой творческий потенциал участников выражается в письменной форме. Метод основан на развитии и переплетении идей с целью повышения их качества и пригоден для всех ситуаций, где решение должно иметь инновационный характер и принимается коллективно. Число «635» символически отражает шесть участников совещания, которые в течение пяти минут должны разработать минимум три предложения по решению проблемы. Метод позволяет получить за короткое время большое число предложений, но проблема заключается в частом дублировании, поскольку уже на первом этапе очевидные идеи высказывают многие участники. Необходимо также исходить из того, что некоторые из них не смогут предложить по три идеи за 5 мин. Преимущества состоят в том, что метод не выдвигает высоких требований к участникам, нет необходимости в профессиональном управлении и точном протоколировании.

Метод синектики (Метод Гордона)

Синектика – комплексный метод стимулирования творческой деятельности, использующий принципы и приёмы как мозгового штурма, так и метода аналогий и ассоциаций. Термин «синектика» означает объединение разных и не имеющих отношения друг к другу элементов, был введен У. Гордоном в 50-е годы XX века для преодоления ортодоксального способа мышления, выхода за рамки ограничений, накладываемых традиционной постановкой проблемы. В основе метода лежит поиск нужного решения за счет преодоления психологической инерции, состоящей в стремлении решить проблему традиционным путем. При использовании метода синектики решение проблемы ищет группа специалистов разных профессий, как владеющих этим методом, так и только приступающих к его овладению.

Ассоциативный метод

Известно, что на этапе генерирования идей при использовании новых ассоциаций повышается результативность творческой деятельности за счет возникновения новых идей. В процессе зарождения ассоциаций устанавливаются неординарные связи между элементами решаемой

проблемы и прежним опытом лиц, привлеченных к коллективной работе. Данный метод и технология его исполнения учитывают особенности деятельности мозга человека, вырабатывающего новые идеи при возникновении новых ассоциативных связей. Так, если члены группы предлагают слово, понятие, то оно может стать базисом для установления ассоциативных связей.

Метод инверсии

При поиске идеи решение проблемы часто можно найти, изменив направление поиска на противоположное, противоречащее сложившимся традиционным взглядам, продиктованным логикой и здравым смыслом. Нередко в ситуациях, в которых логические приемы, процедуры мышления оказываются бесплодными, оптимально альтернативное решение. Классический пример инверсии – изобретение ракеты К. Э. Циолковским. Метод и технология его исполнения базируются на принципах дуализма (двойственности), диалектического единства и оптимального использования противоположных (прямых и обратных) процедур творческого мышления, диалектического подхода к анализу объекта исследования. Данный метод позволяет развивать диалектику мышления, находить выход из безвыходных ситуаций и оригинальные решения различного уровня трудности. Применение метода требует развитых творческих способностей, базовых знаний, умений и навыков.

Метод Дельфи

В методе реализуется многоуровневая процедура анкетирования с обработкой и сообщением результатов каждого тура экспертам, работающим изолированно друг от друга. Им предлагают вопросы и формулировки ответов без аргументации. Например, в ответах могут быть числовые оценки параметров. Полученные оценки обрабатывают с целью получения средней и крайних оценок. Экспертам сообщают результаты обработки первого тура опроса, указав расположение оценок каждого. При отклонении оценки от среднего значения эксперт ее аргументирует. В дальнейшем (во втором туре) эксперты изменяют свою оценку, объясняя причины корректировки. Результаты обрабатывают и сообщают экспертам. При отклонениях оценок от среднего значения эксперты комментируют их. Туры проводят до тех пор, пока оценки не станут стабильными. Итеративная процедура опроса с сообщением результатов обработки и их аргументацией побуждает экспертов

критически осмыслить свои суждения. При опросе сохраняется анонимность ответов экспертов, что исключает конформизм (подавление одного мнения другим, более авторитетным).

Метод коллективного блокнота

Метод позволяет сочетать независимое выдвижение идей каждым членом рабочей группы с коллективной их оценкой и процессом выработки решения. Реализуется следующим образом. Каждый участник получает блокнот, в котором записывает в общих чертах, без применения специальных терминов, сущность проблемы, а также данные, позволяющие ориентироваться в данном вопросе. В течение месяца каждый участник ежедневно заносит в блокнот возникающие по рассматриваемой проблеме идеи, оценивает их и определяет, какие из них могут обеспечить наилучшее решение задачи. Одновременно формулируют наиболее целесообразные направления исследований на последующем этапе работы. Кроме того, в блокноте фиксируют идеи, не касающиеся напрямую основной проблемы, но развитие которых может оказаться полезным для нахождения конечного решения. Участники сдают свои блокноты руководителю группы для систематизации содержащихся в них материалов. Затем все члены группы обсуждают систематизированный материал.

3. Смешанные методы

Общая характеристика методов представлена в таблице 4.

Таблица 4 – Общая характеристика смешанных методов принятия решений

<i>Наименование метода</i>	<i>Область применения, решаемые задачи</i>	<i>Особенности применения</i>
1	2	3
<i>Экспертные методы</i>	1. Экономическая конъюнктура 2. Решение проблем научно-технического прогресса 3. Развитие объектов большой сложности	Для объекта, развитие которого не поддается предметному описанию, математической формализации. В условиях отсутствия достоверной статистики относительно объекта управления. В условиях большой неопределенности. При отсутствии ЭВМ. В экстремальных ситуациях

1	2	3
Метод эвристического прогнозирования	Научно-технические объекты и проблемы, развитие которых плохо поддается формализации	Нахождение оптимальных способов создания проектируемых систем. Выявление объективизированного представления о перспективах развития узкой области
Морфологический метод	При малом объеме информации об изучаемой проблеме для ее систематизации по всем возможным решениям	Прогнозирование возможного исхода фундаментальных исследований. При открытии новых рынков, формировании новых потребностей. Структурные взаимосвязи между объектами, явлениями и концепциями. Необходимое требование – полное отсутствие предварительных суждений.
Метод прогнозирования по аналогии	Разрешение ситуаций, привычных для лиц, принимающих решения	Решение ситуационных управленческих задач. Использование метода при наличии аналогов объектов, процессов. Применение метода требует специальных навыков.
SWOT-анализ и прогнозные сценарии	Структуризация факторов внешней и внутренней среды, являющаяся универсальной для любого предприятия	Синтез факторов внешней и внутренней среды, который далее развивается в замкнутую систему решений. Построение прогнозных сценариев базируется на методологии системно-целевого подхода, где основное внимание акцентируется на измерении параметров внешней и внутренней среды в пространстве, во времени и с учетом информационного потенциала.

Контрольный тест

1. Наиболее удачное определение управленческого решения - это:
- инструмент управленческой деятельности;
 - продукт управленческой деятельности;
 - выбранный (утвержденный) вариант управленческих действий

- d) форма воздействия субъекта на объект;
 - e) управленческий документ.
- 2. Юридическое свойство управленческого решения – это:**
- a) целенаправленность;
 - b) правомерность;
 - c) плановость;
 - d) коллегиальность.
- 3. Организационные свойства управленческого решения - это:**
- a) плановость;
 - b) последовательность;
 - c) целенаправленность;
 - d) правомерность.
- 4. Технологическое свойство управленческого решения - это:**
- a) комплексность;
 - b) стадийность;
 - c) целенаправленность;
 - d) актуальность.
- 5. Системное свойство управленческого решения - это:**
- a) коллегиальность;
 - b) плановость;
 - c) комплексность;
 - d) актуальность.
- 6. Проблемное «свойство управленческого решения» - это:**
- a) срочность;
 - b) плановость;
 - c) актуальность;
 - d) последовательность разработки.
- 7. Юридическое стимулирующее свойство управленческого решения - это:**
- a) стадийность;
 - b) правомерность;
 - c) мотивационность;
 - d) коллегиальность.
- 8. Правильная (логическая) последовательность реализации элементов управленческого процесса - это:**
- a) управленческие действия;
 - b) управленческая ситуация;
 - c) управленческое решение;
 - d) управленческие функции.
- 9. Базовая управленческая категория - это:**
- a) управленческая функция;
 - b) проблемная ситуация;
 - c) управленческое решение;
 - d) управленческие действия;
 - e) управленческая цель.

10. Отличительные по содержанию характеристики управленческих решений в организациях и в частной жизни - это:

- а) цели;
- б) проблемы;
- с) разделение труда;
- д) профессионализм;
- е) актуальность.

Тематика рефератов

1. Роль решений в процессе управления.
2. Значение, сущность и функции решений.
3. Параметры и факторы обеспечения качества и эффективности управленческих решений.
4. Типология управленческих решений.
5. Процесс и процедура принятия решений.
6. Цикл принятия решений, его структура и состав элементов.
7. Технология разработки управленческого решения.
8. Основные этапы разработки управленческих решений.
9. Выбор критериев принятия управленческого решения.
10. Методы оптимизации управленческих решений.
11. Методы решения проблем.
12. Поиск решения как трехступенчатый процесс.
13. Системный подход к процессу принятия решений.
14. Функциональный подход к процессу принятия решений.
15. Ситуационный подход к процессу принятия решений.
16. Методы анализа управленческих ситуаций.
17. Принципы анализа управленческих решений.
18. Классификация методов анализа управленческих решений.
19. Функционально-стоимостной анализ в процессе принятия решений.
20. Классификация основных методов прогнозирования управленческих решений.
21. Экспертные методы в процессе принятия решений.
22. Параметрические методы в процессе принятия решений.
23. Алгоритм принятия управленческого решения при различных типах менеджмента.
24. Роль информации в процессе принятия решений.

Глава 2.

ГОСУДАРСТВЕННЫЕ УПРАВЛЕНЧЕСКИЕ РЕШЕНИЯ И ПРОБЛЕМЫ В ИХ РЕАЛИЗАЦИИ

2.1 Теории государственного управления. Классификация и формы государственных управленческих решений

Распространенными типами решений, описываемыми в управленческой науке, являются бытовые (бытовые), корпоративные (организационные), экспертные, политические и государственные. Каждый из названных типов решений отличается своими специфическими характеристиками, чертами. Вместе с тем, можно утверждать, что государственным управленческим решениям отводится особое место и роль, поскольку последствия от их принятия и реализации могут существенным образом сказываться на принятии других типов решений.

Заметим, что еще на этапе зарождения теории управленческих решений Вудро Вильсон и Леонард Уайт выступали за создание теории, способной сделать практику руководства государственными учреждениями более рациональной. Достаточно подробное монографическое исследование государственных управленческих решений проведено российским исследователем Соловьевым А.

Предмет теории государственных решений:

1) предполагает описание и характеристику показателей, специфицирующих все структурно необходимые параметры данного процесса и потому расширяющих набор изучаемых явлений в контексте целеполагания и целеосуществления;

2) выражен в наличии тех компонентов, которые раскрывают отличительные черты государства как относительно самостоятельного и автономного актора, задающего оригинальные и не встречающиеся в аналогичной деятельности других институтов и агентов экономики параметры целедостижения.

Как отрасль науки управленческих решений, она обладает особенностями с точки зрения дифференциации гуманитарных и естественных наук. Благодаря тому, что государство является участником достаточно разнообразных экономических, политических, правовых и многих иных типов общественных отношений, оно предопределяет движение целого ряда информационных компонентов, которые традиционно относятся

к прерогативе гуманитарных и естественных наук, а весь комплекс государственных управленческих решений формируется исключительно на междисциплинарных основаниях.

Процесс принятия государственных управленческих решений предполагает использование методов, относящихся к различным отраслям знаний, научно-теоретической и прикладной областей. Теория принятия государственных решений сочетает в себе фундаментальные положения о власти, механизмах ее применения и описание конкретных методов урегулирования разнообразных ситуаций в экономической, политической, общественной жизни страны.

В управленческой науке сложились разнообразные подходы относительно содержательной оценки государственного управления, но несмотря на это, процесс формирования, принятия и реализации государственных управленческих решений можно рассматривать двояко:

- как отдельный акт, момент выбора целей, определения оптимальной альтернативы с акцентом на отдельную, самостоятельную функцию государственного управления;

- как устойчивое взаимодействие, процесс, в основных своих параметрах, в том числе, временных, совпадающий с общим ходом процесса государственного управления.

Во втором смысле, все управленческие действия государства рассматриваются как составные моменты принятия решений, фазы, этапы, механизмы формулирования и реализации целей.

Специфику государственного управления можно связывать с наличием:

- ряда специфических процессов и функций управления (планированием, организацией, обеспечением персонала, руководством, координацией, информированием и бюджетированием);

- чисто административных аспектов деятельности государственных учреждений;

- политической составляющей управленческих решений и т.д.

Полагаем, что среди всей совокупности подходов к содержательной характеристике государственного управления, можно выделить наиболее значимые теории управленческих решений: рационально-классическая, плюралистическая, корпоративная и рыночная, кибернетическая, технологическая и модернистская теории (таблица 5).

Таблица 5 – Теории государственного управления

<i>Наименование теории</i>	<i>Содержательная характеристика</i>
1	2
<p>Рационально-классическая (Дж. Муни, А. Рилей)</p>	<p>Трактует систему государственного управления с позиции «человека экономического». Абсолютным приоритетом в государственном управлении обладают официальные, наделенные полномочиями организационные структуры, обслуживающими взаимодействие государства и общества. В центре находится деятельность госучреждений, обладающих функциональной дифференциацией своих структур и отношений.</p> <p>Механизм принятия государственных решений представляет собой по преимуществу форму взаимодействия таких управленческих субсистем, как бюрократия, парламентский корпус, группы интересов, а также политики.</p>
<p>Плюралистическая теория (Г.Ласки, А.Линдсей, Э.Баркер, Дж.Фиджи)</p>	<p>Трактует государственное управление как систему представительства интересов множества относительно автономных групп, которые в своем взаимодействии не стремятся к монополизации власти и при этом не контролируются правительством. Поскольку правительство в основном занимает пассивную позицию относительно спора групповых агентов, в основании механизма принятия решений находится стихийно складывающийся баланс сил и интересов, ресурсов и усилий, комбинаторика агентов. В механизме принятия решений главный акцент делается на деятельности правительства.</p>
<p>Корпоративная теория (У.Ратенау, Г.Мейн, Ст.Рохкан, Дж. Хог)</p>	<p>Корпорации оцениваются как формы вертикальной организации групп и влияния на государственную власть. Учитывая реальную роль корпораций в государстве и обществе, механизм принятия государственных решений складывается как форма совмещения интересов и позиций политических и экономических структур, что в свою очередь, предполагает поддержку корпорациями государством в обмен на их допуск к выработке государственных целей.</p>
<p>Рыночная теория</p>	<p>Предлагает рассматривать (и одновременно выстраивать) систему государственного управления как глобальный механизм, ориентированный на принципы торговой сделки между государством и обществом. В основу механизма принятия решений закладывается идеология частного интереса, когда каждый агент стремится к максимизации прибыли и соответствующему типу координации отношений</p>

1	2
	государства и общества.
Кибернетическая теория	Трактует госуправление как разновидность модели авторегулирования живых систем. Функционирование системы государственного управления регулируется взаимными переходами совершенно определенных фаз: стабильности, трансформации, обновления, разупорядоченности, испытания альтернативами
Технологические трактовки государственного управления	Трактуют не в широком социальном плане, а применительно к решению конкретных проблем и процессов. Такие трактовки носят во многом сугубо организационный характер представляют собой форму приложения менеджеральных моделей к уровню управления государством. Т.Коган, Т.Кац и Р.Маккерси предлагая схему регулирования государством социально-экономических программ, выдвигают трехуровневую модель принятия решений: на низшем уровне - наделение работника управленческими (менеджеральными) функциями, на среднем - организацию коллективно-договорных форм выработки решений, на высшем - включение наемных работников в процесс принятия стратегических решений.
Модернистская теория	В основу положены аспекты взаимодействия при принятии решений. Так, теория игр, рассматривает государственное управление как форму организации рационально принимаемого решения, вырабатываемого в конкурентной борьбе государства и общества. Решения формируются в результате альянса сторон с целью активизации своих действий и концентрации ресурсов. В свою очередь, теория открытых систем трактует принятие государственных решений как результат ответа политико-административной системы на запросы, нужды и вызовы времени, внешней среды с целью адаптации к ним государственного управления.

В последние годы в американской и в западной науке в целом сложилось также направление постмодернизма (в частности, представленного в последние годы книгами Ч.Фокса и Х.Миллера «Постмодернистское государственное управление: рассуждения на тему», Д.Фармера «Язык государственного управления: бюрократия, современность и постмодернизм» и О.МакСвайта «Постмодернизм и Кризис определения государственного управления»), где в качестве основных факторов целедостижения рассматривается распространение ценностей, интеллектуализм, ограничение области правительственной деятельности,

децентрализация власти, борьба против рыночного антрепренерства и другие.

Различают следующие формы государственных управленческих решений:

– правовые (считаются те, в которые облакаются решения, влекущие определенные юридические последствия), среди которых выделяются правовые акты, правовые договоры и иные акты, закрепляющие совершение юридически значимых решений;

– неправовые (оформление организационных мероприятий и материально-технических операций, совершаемых в процессе государственного управления, которые непосредственно юридических последствий не влекут).

Первая форма на практике представляет собой решения совещаний, обсуждений и проверок, распространение передового опыта, разработка прогнозов, программ, методических рекомендаций, бухгалтерская и статистическая отчетность и другие.

Неправовые формы государственных управленческих решений могут предшествовать правовым либо следовать за ними. При этом, в отличие от правовых, они не требуют полного и строго определенного законом юридического закрепления, носят вспомогательный характер в управленческой деятельности.

Приведенное деление форм государственных управленческих решений – достаточно условно, так как они тесно взаимосвязаны, накладываются одна на другую. Заметим, что эффективность управленческой деятельности в сфере госуправления в немалой степени зависит от умелого их сочетания.

Государственные решения можно классифицировать по ряду признаков следующим образом.

1. По субъектам управления:

- общенародные (выборы, референдум);
- федеральные, региональные (субъектов федерации), местные;
- законодательной власти, исполнительной власти, судебной власти;
- единоличные, коллегиальные.

2. По целям и времени действия:

- стратегические (долгосрочные);
- тактические (среднесрочные, краткосрочные);

- оперативные (текущие).
- 3. По масштабу действия:
 - общегосударственные;
 - локальные (в пределах административно-территориальной единицы);
 - внутриведомственные;
 - межведомственные.
- 4. По нормативной природе:
 - общие (нормативные);
 - частные (ненормативные).
- 5. По юридической силе:
 - высшие (конституционные);
 - законодательные;
 - подзаконные.
- 6. По видам государственного управления:
 - гражданские;
 - военные.
- 7. По формам правовых актов:
 - законы (конституционные, кодексы, федеральные, субъектов федерации);
 - указы (президентские);
 - постановления (парламента, палаты парламента, правительства, суда, прокуратуры);
 - распоряжения (президента, правительства, руководителей законодательных и исполнительных органов власти);
 - приказы (руководителей госорганов и их структурных подразделений);
 - военные приказы;
 - приговоры (суда);
 - санкции (следственных, прокурорских и финансовых органов);
 - декреты;
 - указания, предписания, инструкции и т.д.;
 - программы, декларации, положения, уставы; межгосударственные договоры и соглашения.
- 8. По способу оформления и придания юридической силы:

– первичные, т.е. непосредственно приобретающие юридическую силу (законы, указы, постановления и т.п.);

– вторичные, т.е. вводимые в действие и утверждаемые другими решениями (например, инструкция, утверждаемая приказом министра).

9. По методам разработки:

– типичные (аналогичные);

– нетипичные (оригинальные).

10. По содержанию:

– политические;

– административные;

– экономические;

– финансовые;

– организационные;

– технологические и др.

11. По форме изложения:

– письменные;

– устные.

12. По механизму действия:

– прямого (непосредственного) действия;

– рамочные (отсылочного характера).

13. По значимости для исполнения:

– обязательные;

– рекомендательные.

14. По характеру воздействия:

– стимулирующие;

– протекционистские;

– мотивационные;

– ограничительные;

– запретительные и др.

15. По степени публичности (открытости):

– общего пользования;

– служебного пользования;

– секретные;

– совершенно секретные.

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

2.2 Социальный механизм государственных управленческих решений

В настоящее время на вопрос: «Что такое социальное управление?» непросто получить однозначный вопрос, т.к. все зависит от позиции исследователя и научных интересов. Мнения авторов по этому вопросу разделились: одни относят социальное управление к юридической науке, другие – к экономической, третьи – к социально-психологической, четвертые – к социологической и т.д. Вместе с тем, наука социального управления специально не исследует экономические, юридические, политические и другие аспекты управления. Предмет ее изучения следует считать теорию и методологию их взаимодействия перечисленных аспектов, основанные на системной связи общественных явлений в процессе их взаимовлияния.

В теории социального управления исследуются основные понятия, законы, принципы и методы взаимодействия разных социальных систем, сохранения их целостности, создания новых социальных образований на основе целесообразности, ценностно-нормативных представлений совокупного интеллекта, присущего обществу на данном историческом этапе развития.

Исследования показывают, что сегодня нет чисто экономических, социальных, политических или только духовных образований. Появились интегральные зоны, такие как социально-экономическая, культурно-политическая, духовно-бытовая. Социальные изменения давно уже не носят линейного характера, хотя воздействия на них в обществе по-прежнему преимущественно односложны.

Закономерности функционирования и поддержания целостности общества и всех отдельных видов управления (по сферам), познание и использование которых позволяет обеспечивать цели общества как единой системы, выступают как главное содержание науки социального управления. Она исследует общие закономерности, принципы социального воздействия независимо от того, в какой сфере жизни они осуществляются, закономерности и принципы создания и функционирования самой системы управления.

Предмет науки, как междисциплинарной, предполагает, что основным методом ее исследования является системный подход, системный анализ явлений общественной жизни, который объединяет совокупность методов и средств, помогающих изучить свойства и структуру объекта в целом, представив его в качестве сложной социальной системы.

В системе социального управления работают специалисты разного профиля, используется совокупность методов и средств управления (включая средства вычислительной техники), объединяются различные виды информации (экономической, социальной, политической, организационной и т.п.), что позволяет установить надежную связь между субъектом и объектом социального управления, учесть все изменения внутренней и внешней среды. В свою очередь наличие устойчивого равновесия между субъектом и объектом управления, способность системы управления отвечать на вызовы постоянно изменяющейся среды (внутренней и внешней) является одной из основополагающих закономерностей социального управления, обуславливающей все остальные его общие законы и принципы.

С другой стороны, значительное нарушение равновесия между объектом и субъектом управления приводит к кризису социального управления и вероятность такого кризиса обуславливается рядом причин:

- внутренняя и внешняя среда объекта управления очень подвижна, динамична;
- ее изменения зависят от многих взаимосвязанных факторов, учесть и предвидеть которые становится все более затруднительно.

Все это предъявляет повышенные требования к субъекту управления, который должен наиболее точно улавливать суть происходящих перемен в общественной жизни, являющейся не только объектом, но и субъектом воздействия. В общественной жизни наблюдается постоянное наращивание потенциала субъективности, складывающегося из коллективного интеллекта общности в целом, из его отдельных социальных организаций и составляющих их людей. Можно утверждать, что чем выше (в количественном и качественном выражении) коллективный интеллект общества, его стремление к саморазвитию, тем все более точным становятся управленческие решения и эффективнее действия субъектов управления – всего общества, органов управления, государства, отдельных людей,

призванных адекватно отвечать на перемены во внутренней и внешней среде со стороны социальных организаций.

Следовательно, наука социального управления не является прикладной частью какой-либо науки (юридической, политической, экономической и т.п.). Она базируется на общеметодологических принципах фундаментальных общественных наук (философии, экономики, социологии, политологии, психологии и др.); на науках, исследующих организационно-технические и социально-технологические законы, и принципы построения сложных систем (социальные технологии, управление производством, управление духовными и культурными процессами, кибернетика, синергетика, теория систем, системный подход и др.). Она имеет свой собственный предмет, свою проблематику, является самостоятельным и современным направлением познания жизни, от успехов которого во многом зависят темпы социального прогресса и качество жизни людей.

Социальное управление как воздействие на социальные процессы, коллективы, классы изучается общественными (социальными) науками. При этом, наиболее общие законы и принципы управления рассматривает кибернетика.

Понятие «социальное управление» рассматривается в узком и широком значении слова. В узком значении социальное управление определяется как процесс воздействия на социальные процессы для достижения поставленных целей. В широком смысле социальное управление рассматривается как сфера деятельности людей.

Необходимость социального управления обусловлена, прежде всего, фактом разделения труда в группах людей, в крупных коллективах, в масштабе государства, а также необходимостью его кооперации. Следовательно, как совместный труд людей составляет основу всякого человеческого общества, так и управление является необходимым элементом общего труда, существования и развития общества.

Ключевое понятие управления – это управленческое решение, осуществляемое в социальных системах и может быть трактовано как решение, выражающееся в воздействии субъекта управления на объект управления с целью перевода его в новое желательное состояние. Однако воздействие в социальных системах может быть разным по объему,

содержанию, направленности, силе власти. В зависимости от этого меняется содержание самого понятия управленческое социальное решение.

Содержание науки социального управления – выявление законов и закономерностей, разработка принципов, функций, форм и методов управленческих социальных решений в процессе управления обществом, его главными сферами и звеньями.

Содержание управленческих социальных решений в частности, и социального управления в общем, основном определяется качеством целеполагания, которое, в свою очередь, обусловлено тем, насколько в поставленных целях (оперативных, среднесрочных, стратегических) наиболее точно и полно выражены коренные потребности и интересы всего общества, его отдельных социальных групп, определяющих мотивы поведения людей. Именно поэтому многие ученые, изучающие социальное управление, считают главным средством воздействия одного человека на другого возбуждение его активности через систему стимулирования и мотивации к деятельности (экономической, политической, социальной, моральной).

Стимулы – движущая сила и причина активности. Они могут быть разными (рис. 1). Но в любом случае стимул – источник пробуждения человеческой энергии. Поэтому, создавая ту или иную систему стимулирования, то есть предоставления каких-либо жизненных гарантий по результатам активных действий в соответствии с поставленной целью, можно эффективно управлять социальными процессами, социальным поведением.

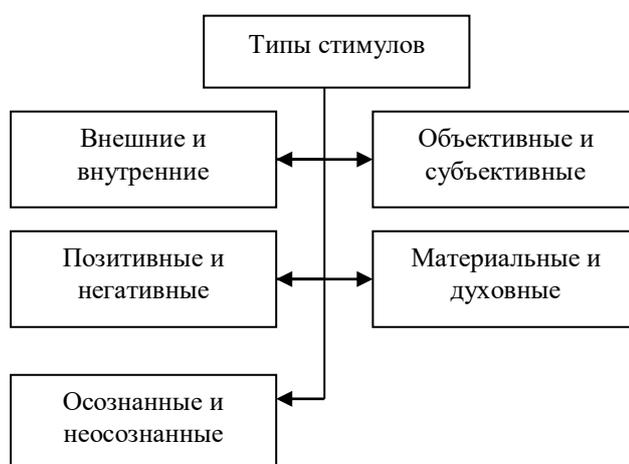


Рисунок 1 – Типы стимулов

Однако, в большей мере на целеполагание в управленческих социальных решениях влияет мотив. Если стимул содержит в себе и причину, и цель активности в их нерасчлененном виде, а цель не всегда может быть осознанной, то мотив активно включает сферу сознания, идеальный образ, что делает саму активность более целесообразной, эффективной. Поэтому можно сказать, что мотивация к деятельности – это качественно иной способ стимулирования активности, который включает все существенные силы личности: ценности, идеалы, мировоззрение, направленность человека и т.п. Поэтому важно подчеркнуть, что в связи с подъемом творческих сил личности необходимо все более полное использование человеческого фактора, ресурса личности в управлении.

Мотивация становится все более важным, хотя и не единственным средством управленческого воздействия. Это особенно характерно для современного управления, которое все в большей мере опирается на творческий потенциал личности, сильную социальную организацию, интеллектуальную собственность и ее составляющую – информацию.

В процессе управленческой деятельности и субъекты управления, органы управления, управляющие и каждый человек вступают в управленческие отношения, которые можно разделить на две части по связи их с целеполаганием (постановкой цели) и организацией достижения цели (таблица 6).

Таблица 6 – Управленческие цели в социальном управлении

<i>Цели, связанные с целеполаганием</i>	<i>Цели, связанные с механизмом реализации поставленных целей</i>
<i>Отличаются исключительной сложностью, представляя собой единство объективного и субъективного, и реализуются в деятельности субъектов управления. Они определяются особенностями социальной экономической системы.</i>	<i>Необходимый элемент механизма управления, имеют свою внутреннюю структуру, в которой выделяют отношения централизма и самостоятельности, субординации и координации, ответственности, соревнования и др. Они подразделяются на вертикальные и горизонтальные, формальные и неформальные.</i>

Именно интеллектуальные системы социального управления, состоящие из творческих индивидуальностей, мотивированных к управленческой деятельности, способны достигать наилучших результатов в управлении общественными делами, обеспечивать упорядоченность и

высокий уровень организации социальных систем. Поэтому важнейшей функцией социального управления выступает наиболее полное включение одаренных в этом отношении граждан, создание своего рода «управленческой элиты», облеченной доверием общества, профессионально выполняющей его главную миссию – создание простора для саморазвития, самопроявления сущностных сил самой сложной социальной системы и отдельных структурных образований: региональных, муниципальных, трудовых, семейных, каждого человека в отдельности на основе самоуправления и саморегулирования.

Феномен управления тесно связан с понятием «социальная организация». В течение многих веков управление из бессознательной деятельности превращалось в обычай, традицию, общественный институт с помощью устойчивой социальной структуры, которая из поколения в поколение передавала навыки управления.

Таким образом, социальное управление – это во многом продукт социальных организаций. Поскольку суть социального управления состоит в достижении цели (социальной), целевые функции являются не только необходимым, но и определяющим элементом, как управленческой деятельности, так и всей системы управления, ее становления и развития. Основные задачи управления решаются в системе социального управления и конечным результатом ее функционирования является принятие и реализация грамотного управленческого решения, которое, как и любое управленческое решение всегда представляется интеллектуальным и психологическим актом выбора одного варианта из множества возможных альтернатив.

2.3 Характерные черты государственного управленческого решения.

Проблема координации деятельности государственных органов

Авторы работ по менеджменту в определение понятия «управленческое решение» включают организационный, психологический аспекты, положения общей теории принятия решения. Управленческое решение формулируется как:

- продукт управленческого труда, организационная реакция на возникшую проблему;
- выбор определенного курса действий из возможных вариантов;

– выбор предварительно осмысленной цели, средств и методов ее достижения;

– выбор способа действий, гарантирующего положительный исход той или иной операции;

– результат анализа, прогнозирования, оптимизации и экономического обоснования, и выбора альтернативы из множества вариантов достижения конкретной цели системы менеджмента;

– процесс целенаправленного преобразования исходной информации о состоянии и условиях функционирования объекта управления в инфраструктуре о наиболее рациональном пути достижения желательного состояния в будущем;

– один из центральных процессов управления организацией, и может рассматриваться как организационный акт, как один из основных этапов процесса управления, как интеллектуальная задача, как процесс легализации управляющего воздействия на управляющую систему (подсистему).

Таким образом, понятие «управленческое решение» содержит в себе следующие основные аспекты.

1) Возможность выбора из множества альтернатив.

2) Необходимость волевого акта лица, принимающего решение, через выбор решения.

3) Наличие цели.

4) Решение есть некоторый процесс, складывающийся из ряда отдельных актов и процедур.

5) Действия власти и присутствие организационной иерархии.

6) Наличие информационного аспекта, составляющего основу и разработки, и принятия управленческих решений.

В развитие вопроса классификации решений по уровню принятия и отнесения их к сфере государственного управления рассмотрим подход английских ученых в области менеджмента, М.Вудкока и Д.Френсиса, согласно которому выделяются четыре уровня принятия решений (таблица 7).

Таблица 7 – Уровни принятия решений и ключевые навыки

Уровень принятия решений	Ключевые навыки
Уровень первый: рутинный	<ul style="list-style-type: none">• Неукоснительное следование процедуре• Разумная оценка ситуации• Гуманное лидерство• Контроль/мотивация
Уровень второй: селективный	<ul style="list-style-type: none">• Установление целей• Планирование• Анализ/развитие• Анализ информации
Уровень третий: адаптационный	<ul style="list-style-type: none">• Идентификация проблем• Систематизированное решение проблем• Создание рабочих групп• Анализ возможного риска
Уровень четвертый: инновационный	<ul style="list-style-type: none">• Творческое управление• Стратегическое планирование• Системное развитие

На каждом уровне принятия решений от руководителя требуется владение определенными ключевыми навыками и имеется определенные особенности.

Уровень первый: рутинный. Решения, принимаемые на этом уровне, имеют обыденный, рутинный характер, представляют собой часто повторяющиеся процедуры. Служащий руководствуется инструкцией или имеющейся программой действий. На этом уровне не требуется творческого подхода, поскольку все процедуры заранее предписаны. Трудности здесь могут возникнуть, если руководитель не обладает чутьем, неверно трактует имеющиеся указания на ту или иную ситуацию, действует нелогично, нарушает инструкции либо проявляет нерешительность и не может обеспечить эффективных действий в нужное время. Примеры: постановка на учет налогоплательщика в налоговой инспекции, решения по результатам муниципальной проверки субъектов предпринимательства, принятие налоговой отчетности, документирование входящей информации (например, писем, обращений в органы государственного и муниципального управления и т.д.). Решения принимаются как правило исполнителями (младшие должности в государственном управлении).

Уровень второй: селективный. На этом уровне требуется инициатива и свобода действий, но в ограниченных пределах. Здесь руководитель оценивает достоинства и недостатки альтернатив и старается выбрать

лучшую. Результативность зависит от способности руководителя выбрать такое направление действий, которое с максимальной вероятностью окажется приемлемым, экономичным и эффективным. Данный уровень принятия решений характерен для руководителей низшего и среднего звена в государственном менеджменте (начальники отделов, их заместители). Примеры: решение по результатам анализа налогоплательщика, решение о планировании работы структурного подразделения органа управления, решения по результатам служебных проверок и т.д.

Уровень третий: адаптационный. На этом уровне встречаются дополнительные трудности, так как здесь менеджер должен выработать творческое решение, которое в определенном смысле может быть абсолютно новым. На адаптационном уровне обычно имеется набор проверенных возможностей и некоторые новые идеи. Успех менеджера зависит от его личной инициативности и способности выдвигать новые идеи. Подобные решения дают ответ на проблемы, который мог существовать и ранее, но в иной конкретной форме. Руководитель ищет новое решение известной проблемы. Полагаем, что решения на данном уровне должны приниматься на региональном уровне государственного управления. Примеры: решение об основных направлениях региональной государственной политики, утверждение бюджета (консолидированного субъекта РФ, регионального), решение руководителя по повышению эффективности работы подведомственных учреждений, решение законодательного органа об изменении налогообложения по региональным (местным) налогам и т.д.

Уровень четвертый: инновационный. Эти проблемы наиболее сложны и требуют наибольшего внимания со стороны менеджеров. Здесь для достижения удовлетворительного результата нужен совершенно новый подход. Зачастую такой проблемой может быть та, которую плохо поняли ранее и для решения которой необходимы абсолютно новые представления и методы. Руководитель должен уметь понимать эти новые непрогнозируемые проблемы и развивать в себе способность мыслить новаторски, чтобы успешно их решать. Очевидно, что такие решения принимаются на федеральном уровне Правительством, Государственной Думой, министерствами, федеральными службами. Примеры: поправки в действующее законодательство, определение основных направлений

федеральной экономической политики, утверждение типовых положений, регламентов, методик и т.д.

С этих позиций, определим специфику государственных управленческих решений следующим образом. Они принимаются в рамках экономических отношений государства и общества, связаны с законодательно установленными обязательствами субъектов экономической деятельности (например, производить налоговые платежи).

Государственное управленческое решение (ГУР) отличается принципиальным образом от обычных (типовых) управленческих решений в организациях (фирмах). Назовем основные отличия.

1. Такие решения всегда принимаются в целях решения конкретных, как правило, экономических, социальных проблем в отношении конкретного лица, отрасли, региона. В этой связи, государственные управленческие решения имеют явно подчеркнутый «организационный» характер.

2. Требование специальных навыков, профессионализма в принятии государственного управленческого решения. Так, решения в бизнесе, часто принимаются индивидом (менеджером) в силу опыта и потребительских предпочтений. Напротив, принятие управленческих решений в государственном менеджменте, представляет собой гораздо более сложный, формализованный процесс, требующий комплексного подхода в разрешении экономической, социальной проблемы.

3. В числе субъектов принятия государственного управленческого решения находится государственный служащий, причем организационный уровень принятия решения выше, чем в обычной организации. Кроме того, решения, принимаемые в системе государственного менеджмента (организаторами процесса государственного управления) зачастую носят стратегический, комплексный характер.

4. Последствия принятия решения. Государственные управленческие (организационные) решения могут существенно повлиять на деятельность подведомственной или частной организации, их контрагентов, дочерних структур, отразиться на каждом сотруднике и собственниках организации.

С учетом отмеченных отличительных особенностей государственного управленческого решения, можно дать следующее определение данному термину.

Государственное управленческое решение – есть выбор альтернативы действия, осуществляемый ЛПР (управляющим, менеджером государственного учреждения, госслужащим) в рамках его компетенции и должностных полномочий и направленный на достижение вполне определенной государственной (общественно значимой) цели.

На практике, государственное управленческое решение представляет собой такой акт органов государственного управления или руководителя (муниципального образования, региона, федеральной структуры, участвующих в управлении), в котором:

- ясно поставлена цель;
- сформулирован ряд задач,
- предусмотрены исполнители,
- выделены ресурсы (трудовые, материальные, финансовые),
- закреплена ответственность.

Управленческие налоговые решения в государственном менеджменте принимаются, как правило, государственными служащими. Так, должность федеральной государственной гражданской службы (далее - гражданская служба) начальника инспекции относится к ведущей группе должностей гражданской службы категории «руководители». Назначение на должность и освобождение от должности начальника инспекции осуществляются приказом ФНС России. Начальник инспекции непосредственно подчиняется руководителю управления ФНС России по субъекту Российской Федерации. Перечень вопросов, по которым начальник инспекции вправе или обязан участвовать при подготовке проектов нормативных правовых актов и (или) проектов управленческих и иных решений.

Начальник инспекции в соответствии со своей компетенцией обязан участвовать в подготовке (обсуждении) следующих проектов:

- положений об инспекции и отделах инспекции;
- графика отпусков гражданских служащих инспекции;
- иных актов по поручению руководства управления ФНС.

Для определенных видов государственных управленческих решений (§ 2.1), существуют вполне определенные сроки и процедуры подготовки,

рассмотрения проектов управленческих и иных решений, порядок согласования и принятия данных решений. В соответствии со своими должностными обязанностями руководитель структурного подразделения принимает решения в сроки, установленные законодательными и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Государственное решение, как и любое другое управленческое, принимается в тех случаях, когда:

- выявлена проблемная ситуация, она всесторонне исследована, определены причины и условия ее возникновения;
- собрана необходимая информация;
- найден ключ решения проблемы;
- оценены возможные последствия от реализации решения.

При подготовке управленческого решения выявляются ограничения, в рамках которых реализуется цель (государственного менеджмента). Эти ограничения могут быть внутренними (квалификация людей, наличие ресурсов, качество информации) и внешние (связи с внешним миром, подчиненность вышестоящему уровню управления и т.п.).

При подготовке и принятии государственных управленческих решений используются самые современные научные и технические средства, методы исследования операций, системный анализ, моделирование, электронно-вычислительная техника.

Руководитель государственного органа принимает решение прежде всего по деятельности своих непосредственных подчиненных. Однако, как правило, каждый руководитель берет на себя принятие решений по определенным вопросам, исключая их из той сферы, где правом решать пользуются его непосредственные подчиненные. Распоряжения руководителя обязательны для всех его непосредственных подчиненных, а также подчиненных нижестоящим руководителям. В последнем случае подчиненные, строго говоря, в этих вопросах становятся непосредственными подчиненными вышестоящего руководителя.

В реализации государственных управленческих решений имеют место проблемы координации деятельности структурных подразделений, что в большей степени связано с разграничением полномочий между центром и периферией. Эти проблемы отчетливо иллюстрируются при примере рассмотрения и удовлетворения жалоб граждан в государственные органы

управления. Федеральные органы исполнительной власти в целях обеспечения единообразия порядка взаимодействия подведомственных органов, учреждений, структурных подразделений при рассмотрении письменных жалоб (заявлений, ходатайств), в том числе, при рассмотрении жалоб на акты государственных органов ненормативного характера, действия или бездействие их должностных лиц, руководствуются действующим законодательством, в частности, Федеральным законом от 02.05.2006 № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации», Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях, Федеральным законом от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг», иными нормативными актами.

2.4 Государственные управленческие решения финансового характера

Как правило, любое государственное управленческое решение связано с необходимостью финансового обеспечения при его разработке и реализации. Вместе с тем, особую группу государственных управленческих решений, которые приоритетно и самым существенным образом влияют на развитие экономики и социальной сферы, образуют «государственные финансовые решения». Их содержание может быть раскрыто, основываясь на представлении государственной финансовой политики в виде ее составляющих элементов (денежно-кредитная, бюджетная, налоговая, таможенная, инвестиционная и социальная). С этих позиций, обобщенно, виды рассматриваемых государственных управленческих решений можно отобразить следующим образом (рис. 2).

Государственные управленческие решения финансового характера

- 1. Решения, принимаемые в денежно-кредитной сфере**
- 2. Решения, связанные с проведением бюджетной политики**
- 3. Государственные налоговые управленческие решения**
- 4. Решения в сфере таможенно-тарифного регулирования**
- 5. Решения в области государственного инвестирования**
- 6. Решения, связанные с проведением социальной политики**

Рисунок 2 – Виды государственных финансовых решений

Дадим обобщенную характеристику отмеченных на рисунке видов финансовых решений.

1. Решения, принимаемые в денежно-кредитной сфере.

Рассматриваемые решения тесно связаны с политикой денежно-кредитного регулирования. Государственное регулирование денежно-кредитной сферы может осуществляться достаточно успешно лишь в том случае, если государство через центральный банк способно эффективно воздействовать на масштабы и характер частных институтов, так как в развитой рыночной экономике именно последние являются базой всей денежно-кредитной системы.

Решения, принимаемые государственными органами управления в денежно-кредитной сфере, имеют следующие специфические черты:

- необходимость в оперативности, быстроте, гибкости в принятии управленческих решений, поскольку денежно-кредитная политика по сравнению с другими видами финансовой политики подвержена влиянию множества факторов на мировом и национальном финансовых рынках, которые могут достаточно резко, кратковременно или динамически меняться существенным образом;

- слабая зависимость от политического давления, поскольку, по своей природе кредитно-денежная политика мягче и консервативнее в политическом отношении, чем фискальная (налоговая, таможенная) политика;

- оказывают (в большинстве случаев) косвенное воздействие на главных участников финансового рынка в лице коммерческих банков с целью регулирования динамики спроса и предложения денег.

Государственные управленческие решения в денежно кредитной сфере могут быть сгруппированы следующим образом:

- решения в рамках учетной политики Центрального банка;
- решения по регулированию нормы обязательных резервов;
- решения о проведении Центральным банком операций на открытом рынке;
- решения о проведении Центральным банком операций на валютном рынке;
- решения о рефинансировании банков, прямое воздействие на кредит.

Последствия от принятия и реализации государственных управленческих решений могут выражаться в следующем.

Если принимать решения в части политики «дорогих денег», то будет достигнута такая точка, в которой банки вынуждены ограничить объем кредитов, что означает ограничение предложения денег. В то время как политика дешевых денег может обеспечить коммерческим банкам необходимые резервы, т. е. возможность предоставлять ссуды, однако она не в состоянии гарантировать, что последние действительно выдадут ссуды и предложения денег увеличатся. Население тоже может сорвать намерения Центрального банка. Деньги, направленные на покупку у населения облигаций, могут использоваться населением для погашения уже имеющихся ссуд. Эта циклическая асимметрия является серьезной помехой кредитно-денежной политики лишь во время глубокой депрессии. В нормальные периоды повышение избыточных резервов ведет к предоставлению дополнительных кредитов и тем самым к увеличению денежного предложения.

Управленческие решения могут существенно повлиять на изменение скорости обращения денег. Так, с точки зрения денежного обращения общие расходы могут рассматриваться как денежное предложение, умноженное на скорость обращения денег. В связи с этим, скорость обращения денег имеет тенденцию меняться в направлении, противоположном предложению денег, чем ликвидирует изменения в последнем, вызванные кредитно-денежной политикой. Иначе, во время инфляции, когда предложение денег ограничивается политикой Центробанка, скорость обращения денег склонно к возрастанию. И наоборот, когда принимаются управленческие решения для увеличения предложения денег в период спада, скорость обращения вероятно уменьшится.

Влияние управленческих решений на инвестиции. Последствия управленческих решений могут сильно осложнить и даже временно затормозить спрос на инвестиции. Например, политика сужения кредитоспособности банков, направленная на повышение процентных ставок, может оказать слабое влияние на инвестиционные расходы, если одновременно спрос на инвестиции, вследствие делового оптимизма, технологического прогресса или ожидания в будущем более высоких цен на капитал растет. В таких условиях для эффективного сокращения совокупных

расходов кредитно-денежная политика должна поднять процентные ставки чрезвычайно высоко. И наоборот, серьезный спад может подорвать доверие к предпринимательству, и тем самым свести на нет всю политику дешевых денег.

2. Решения, связанные с проведением бюджетной политики.

Бюджетную политику можно определить, как «совокупность действий и мероприятий, проводимых органами власти в сфере управления формированием и исполнением бюджета по выполнению ими функций перед обществом и государством». Бюджетная политика всегда связана с комплексом решений в области доходов и расходов бюджета.

Бюджетная политика непосредственно реализуется в деятельности различных структур органов власти всех уровней бюджетной системы и с этих позиций, управленческие решения можно сгруппировать следующим образом:

- решения органов законодательной (представительной) и исполнительной власти;
- решения налоговых и других финансовых органов на федеральном, региональном и местном уровнях;
- решения органов денежно-кредитного регулирования;
- решения органов государственного финансового контроля;
- решения главных распорядителей и распорядителей бюджетных средств;
- решения государственных внебюджетных фондов.

Например, законодательные (представительные) органы власти, в результате рассмотрения ими проектов бюджетов, принимают решение (закон) Законом (решением) о бюджете, в котором устанавливаются:

- перечень главных администраторов доходов бюджета;
- перечень главных администраторов источников финансирования дефицита бюджета;
- распределение бюджетных ассигнований по разделам, подразделам, целевым статьям и видам главных администраторов, источников финансирования дефицита бюджета;
- распределение бюджетных ассигнований по разделам, подразделам, целевым статьям и видам расходов классификации расходов бюджетов в

ведомственной структуре расходов на очередной финансовый год (очередной финансовый год и плановый период);

- общий объем бюджетных ассигнований, направляемых на исполнение публичных нормативных обязательств;

- для федерального уровня: величина нефтегазового трансферта на очередной финансовый год и плановый период в абсолютном размере 3,7 процента прогнозируемого на соответствующий год объема валового внутреннего продукта;

- объем межбюджетных трансфертов, получаемых из других бюджетов и (или) предоставляемых другим бюджетам бюджетной системы Российской Федерации в очередном финансовом году (очередном финансовом году и плановом периоде);

- общий объем условно утверждаемых (утвержденных) расходов (в случае утверждения бюджета на очередной финансовый год и плановый период на первый год планового периода в объеме не менее 2,5 процента общего объема расходов бюджета, на второй год планового периода в объеме не менее 5 процентов общего объема расходов бюджета);

- источники финансирования дефицита бюджета, установленные статьями 94 (в случае принятия федерального бюджета с дефицитом), 95 и 96 Бюджетного Кодекса на очередной финансовый год (очередной финансовый год и плановый период);

- верхний предел государственного (муниципального) внутреннего долга и (или) государственного внешнего долга по состоянию на 1 января года, следующего за очередным финансовым годом (очередным финансовым годом и каждым годом планового периода), с указанием, в том числе верхнего предела долга по государственным или муниципальным гарантиям;

- иные показатели федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации, бюджета субъекта Российской Федерации и бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов, местного бюджета.

Управленческие решения в бюджетной сфере могут приниматься и с целью достижения стратегических целей и задач (целевых установок бюджетной стратегии), а именно:

- обеспечение сбалансированности бюджетных ресурсов и обязательств;

- создание эффективной системы управления государственными финансами;
- обеспечение приемлемой налоговой нагрузки на экономику;
- концентрация финансовых и экономических ресурсов на решении приоритетных социальных задач;
- снижение зависимости бюджетных доходов от конъюнктуры мировых цен;
- реформирование межбюджетных отношений.

Государство активно воздействует на экономические отношения посредством принятия бюджетных управленческих решений, а бюджетную и налоговую политику нередко объединяют названием «бюджетно-налоговая».

3. Налоговые управленческие решения.

Налог можно определить, как вид государственного дохода и с этих позиций, государственную налоговую политику можно рассматривать как составную часть политики государственных доходов, но которые имеют единую цель – обеспечение государственных расходов в требуемых объемах. С учетом этого:

- налоговая политика опосредованно связана с бюджетной политикой в части расходов государства;
- налоговая политика напрямую связана с бюджетной политикой в части доходов государства.

Отсюда, с практической точки зрения, следует вывод, что государственная налоговая политика, как и бюджетная политика государственных расходов, должна определяться единым органом государственного управления в лице Министерства финансов РФ. Полагаем, что именно это министерство, по согласованию с его основным структурным подразделением – Федеральной налоговой службой и должно формулировать методологию государственной налоговой политики и принимать соответствующие налоговые управленческие решения на практике.

Для регионального уровня управления, «Региональная налоговая политика, это – организационно-финансовые мероприятия органов государственной власти субъектов РФ по управлению:

- различными элементами региональных налогов (ставки, льготы, период);

– деятельностью участников налоговых правоотношений согласно региональному и федеральному налоговому законодательству.

В ходе реализации решений в рамках региональной налоговой политики корректируется налоговая система региона, совершенствуются механизмы управления.

Таким образом, налоговая политика на практике осуществляется с помощью определенных управленческих решений в отношении тех или иных налогов и режимов налогообложения. В широком смысле, объектами налоговых управленческих решений могут быть любые элементы налоговой системы и процессы, протекающие в ней.

До настоящего времени, рассматриваемые решения продиктованы были направлениями, целями государственной налоговой политики и занимали достаточно широкий диапазон: от «косметических», корректировочных решений в текущем периоде («горизонте планирования налоговой политики» до 3-х лет), до реформаторских, с существенными изменениями в налоговой системе и как следствие, весьма ощутимыми изменениями социально-экономического характера.

Налоговые управленческие решения, принимаемые и реализуемые в рамках государственной налоговой политики на протяжении последних 7-8 лет, естественным образом затрагивали всю систему налогообложения. С точки зрения теории, этот факт следует рассматривать с позиций трехфакторной модели общественного производства, широко применяемой в экономической теории. В разрезе трех факторов производства (труд, капитал, природные ресурсы) имеют место три вида доходов, которые должны подлежать налогообложению:

- оплата труда (личные налоги);
- прибыль и процент (налоги подоходного типа)
- рента (налоги за природные ресурсы).

К сожалению, на сегодня, в условиях резко осложнившейся ситуации бюджетной сфере, вынужденным переходом от среднесрочного бюджетного планирования на одногодичное, а также учитывая факт отсутствия официально продекларированной государственной налоговой стратегии, теряется смысл и в налоговой политике, ее обосновании и оценке действенности, привязке к ней управленческих решений.

Налоговые управленческие решения стали носить оперативно-тактический характер и преимущественно принимаются по таким вопросам, как:

- изменение налоговых ставок;
- корректировка механизма формирования налогооблагаемой базы по конкретным налогам;
- принятие налоговых санкций;
- избирательное освобождение от уплаты налогов;
- установление временных налоговых квот и преференций.

4. Решения в сфере таможенно-тарифного регулирования.

Таможенно-тарифное регулирование в различных государствах имеет много общего, базируясь на единых принципах и нормах, что значительно облегчает процесс международной торговли. Это стало результатом деятельности международных организаций — Всемирной Таможенной Организации, Европейской Экономической Комиссии ООН, Всемирной Торговой Организации, Конференции ООН по торговле и развитию, а также ряда многосторонних соглашений.

Так, решения ВТО принимаются всеми государствами-участниками обычно методом консенсуса, что является дополнительным стимулом к укреплению согласия в рядах ВТО. Принятие решения большинством голосов тоже возможно, но в ВТО такой практики пока не было.

Решения на высшем уровне в ВТО принимает Министерская конференция, которая собирается как минимум один раз в два года. Первая конференция в Сингапуре в декабре 1996 г. подтвердила курс стран-участниц на либерализацию торговли и добавила к существующей организационной структуре ВТО три новые рабочие группы, занимающиеся вопросами соотношения между торговлей и инвестициями, взаимодействия между торговлей и политикой конкуренции, а также прозрачностью в области государственных закупок.

Качественное изменение условий осуществления таможенно-тарифной политики Российской Федерации вызывает необходимость принятия адекватных содержательных институциональных и организационно-процедурных управленческих решений.

Во-первых, необходимо обеспечить эффективность и оперативность механизма функционирования наднациональных органов таможенного

союза, полностью отвечающего задачам, стоящим как перед союзом в целом, так и каждой из стран-участниц. Это требует внедрения соответствующих правил, процедур и регламентов, позволяющих действительно согласовывать позиции сторон в рамках ТС и учитывать их в рамках решений наднациональных органов.

Во-вторых, предстоит выработать и внедрить эффективные механизмы продвижения позиции России в таможенном союзе, усилить обоснование предлагаемых российской стороной решений, прогнозирование их социально-экономических и торгово-политических последствий. Необходимо вести дело к тому, чтобы ведущая роль России в таможенном союзе подкреплялась конкретными результатами в отношении соблюдения экономических и торгово-политических интересов российской стороны.

В-третьих, новые задачи российской экономики вызывают необходимость более тесно интегрировать таможенно-тарифную политику в процессы диверсификации, структурной перестройки и внедрения инноваций в отечественный производственный комплекс. Это требует, помимо усиления структурной и стимулирующей функций таможенно-тарифной политики, ее согласования и тесной увязки с приоритетами промышленной политики.

С учетом необходимости ускорения перехода к инновационной экономике в условиях санкционных ограничений, в РФ должна повыситься роль таможенно-тарифных мер в реализации селективной промышленной и структурной политики:

- достаточная степень тарифной защиты конкретных рынков на первоначальных циклах производства инновационной продукции;
- постепенное открытие рынков по мере их становления;
- сегментирование и рост конкурентоспособности отечественных производств в целях сохранения конкурентной среды.

Основополагающее значение здесь будет иметь наличие конкретных управленческих решений в сфере таможенно-тарифного регулирования, подкрепленных инвестициями, развитием инфраструктуры, маркетинговыми планами программ отраслевого развития.

Следует предположить, что в рамках обозначенных направлений принятия управленческих решений, меры по корректировке ставок ввозных и вывозных таможенных пошлин станут составной частью отраслевых стратегий российской экономики.

5. Решения в области государственного инвестирования.

Главной целью государственного инвестирования является увеличение государственных активов и капитала. Как известно, государственное инвестирование осуществляется за счет бюджета, иных финансовых источников государства. В этой, управленческие решения в области государственного инвестирования должны основываться на расчете конкретных затрат на финансирование бюджетных инвестиций и приниматься в рамках утверждаемых государственных целевых программ. Федеральная инвестиционная программа может в себя включать решения по использованию федеральной собственности на территориальном уровне, что отражается на стадии разработки, утверждения и рассмотрения государственного бюджета на предстоящий финансовый период. Исключения составляют специальные решения органов (федеральных, региональных) исполнительной власти.

Таким образом, управленческие решения в области государственного инвестирования должны приниматься как в рамках (русле) государственной инвестиционной политики, так и бюджетной. Заметим, что одним из важнейших факторов эффективности реализации таких решений являются меры (управленческие решения) налогового стимулирования инвестиционной и инновационной деятельности, отражаемые в свою очередь, в государственной налоговой политике.

В современных условиях, управленческие решения в области государственного инвестирования должны учитывать следующее:

- увеличение государственных инвестиций должно осуществляться преимущественно при помощи высокодоходных проектов, которые имеют высокие показатели приоритета расходов и рентабельности, важно четкое и ясное определение узких мест;

- необходимо увеличивать государственные инвестиции на такие суммы, которые с величиной государственного долга согласуются;

- как показывает финансовая практика, инвестирование в восстановление объектов инфраструктуры, поддержание данных объектов в рабочем состоянии приносит намного больше прибыли, нежели вложения в совершенно новые проекты.

6. Решения, связанные с проведением социальной политики.

Целью социальной политики является повышение благосостояния населения, обеспечение высокого уровня и качества жизни, что характеризуется такими показателями, как личный доход, занятость, здоровье, жилье, образование, культура и т.д. Следовательно, управленческие решения, связанные с проведением социальной политики, должны быть нацелены на решение следующих задач:

- эффективное распределение доходов, товаров, услуг;
- создание благоприятных материальных и социальных условий для воспроизводства населения;
- ограничение масштабов абсолютной бедности и неравенства;
- обеспечение материальных источников существования тем субъектам, кто по независящим от них причинам ими не обладает;
- доступность в предоставлении медицинских и образовательных услуг и т.д.

Конкретные управленческие решения по реализации государственной социальной политики на период до 2020 года подробно изложены в Указе Президента РФ от 07.05.2012 № 597, среди них:

- доведение средней заработной платы педагогических работников образовательных учреждений общего образования до средней заработной платы в соответствующем регионе;
- повышение (к 2018 году) средней заработной платы врачей, преподавателей образовательных учреждений высшего профессионального образования и научных сотрудников до 200 процентов от средней заработной платы в соответствующем регионе;
- увеличение к 2020 году числа высококвалифицированных работников, с тем чтобы оно составляло не менее трети от числа квалифицированных работников;
- создание ежегодно до 14,2 тыс. специальных рабочих мест для инвалидов;
- подготовить и внести в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проект федерального закона о внесении в законодательство Российской Федерации изменений, касающихся разработки, утверждения и применения профессиональных стандартов;
- создать в установленном порядке базовый центр профессиональной подготовки, переподготовки и повышения квалификации рабочих кадров;

– в целях сохранения кадрового потенциала, повышения престижности и привлекательности профессий в бюджетном секторе экономики принять программу поэтапного совершенствования системы оплаты труда работников бюджетного сектора экономики, обусловив повышение оплаты труда достижением конкретных показателей качества и количества оказываемых услуг;

– повышение заработной платы работников бюджетного сектора экономики с возможным привлечением на эти цели не менее трети средств, получаемых за счет реорганизации неэффективных организаций;

– создать прозрачный механизм оплаты труда руководителей организаций, финансируемых за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета, установив соотношение средней заработной платы руководителей и работников этих организаций и предусмотрев представление руководителями этих организаций сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера;

– в целях расширения участия работников в управлении организациями, подготовить предложения по внесению в законодательство Российской Федерации изменений, касающихся создания в организациях производственных советов, а также определения их полномочий, разработать комплекс мероприятий по развитию институтов самоуправления и принятию кодексов профессиональной этики;

– представить предложения об использовании в отдельных отраслях бюджетного сектора экономики механизма нормативно-подушевого финансирования;

– совместно с общественными организациями обеспечить формирование независимой системы оценки качества работы организаций, оказывающих социальные услуги, включая определение критериев эффективности работы таких организаций и введение публичных рейтингов их деятельности;

– предусмотреть меры, направленные на увеличение поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций и т.д.

Согласно данному Указу № 597, Правительству Российской Федерации совместно с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации предложено разработать комплекс мер по расширению практики обмена выставками между музеями Российской Федерации, по повышению

эффективности реализации мероприятий по содействию трудоустройству инвалидов, на обеспечение доступности профессионального образования, включая совершенствование методов профессиональной ориентации детей-инвалидов и лиц с ограниченными возможностями здоровья.

Контрольный тест

1. Теория государственных решений как отрасль управленческой науки обладает особенностями с точки зрения:

- a) дифференциации технических и общественных наук;
- b) дифференциации гуманитарных и естественных наук;
- c) дифференциации общественных, социальных и технических наук;
- d) дифференциации социально-экономических и общественно-политических наук.

2. Процесс формирования, принятия и реализации государственных управленческих решений можно рассматривать как ...

- a) процесс, совпадающий с общим ходом процесса государственного управления;
- b) процесс, уточняющий решения в финансовой сфере;
- c) процесс социально-экономического развития;
- d) акт определения альтернативы с акцентом на функцию государственного управления и одновременно, как процесс, совпадающий с общим ходом процесса государственного управления.

3. Рационально-классическая теория государственного управления трактует систему государственного управления с позиции

- a) интересов множества относительно автономных групп;
- b) вертикальной организации групп и влияния на государственную власть;
- c) «человека экономического»;
- d) глобального механизма, ориентированного на принципы торговой сделки между государством и обществом.

4. Рыночная теория государственного управления предлагает рассматривать госуправление как

- a) трехуровневую модель принятия решений;
- b) форму вертикальной организации групп и влияния на государственную власть;
- c) механизм, ориентированный на принципы торговой сделки между государством и обществом;
- d) систему представительства интересов множества относительно автономных групп.

5. В основе модернистской теории государственного управления

- a) положены взаимодействия при принятии решений;

- b) положена модель авторегулирования живых систем;
- c) положено решение конкретных проблем и процессов;
- d) находится деятельность госучреждений, обладающих функциональной дифференциацией своих структур и отношений.

6. Различаются следующие формы государственных управленческих решений:

- a) правовые, экономические, иные;
- b) правовые и неправовые;
- c) административные и неадминистративные;
- d) правовые, социальные и экономические.

7. По механизму действия государственные управленческие решения делятся:

- a) на обязательные и рекомендательные;
- b) на стимулирующие, протекционистские, мотивационные, ограничительные, запретительные;
- c) на общего пользования, служебного пользования, секретные;
- d) на прямого (непосредственного) действия и рамочные (отсылочного характера).

8. Наука социального управления базируется на

- a) на общеметодологических принципах фундаментальных общественных наук;
- b) на науках, исследующих организационно-технические и социально-технологические законы;
- c) на науках, исследующих организационно-технические и социально-технологические законы, принципы построения сложных систем, а также на общеметодологических принципах фундаментальных общественных наук;
- d) на управлении духовными и культурными процессами.

9. Согласно теории М. Вудкока и Д. Френсиса выделяются следующие уровни принятия решений:

- a) инновационный, рутинный, селективный, адаптационный;
- b) рутинный, селективный, адаптационный и инвестиционный;
- c) рутинный, селективный, адаптационный и административный;
- d) рутинный, селективный, адаптационный и многовекторный.

10. К числу государственных управленческих решений финансового характера относятся:

- a) решения в денежно-кредитной, бюджетной, налоговой и социальной сферах;
- b) решения в области государственного инвестирования, денежно-кредитной, бюджетной и налоговой сферах, в сфере таможенного регулирования, а также, связанные с проведением социальной политики;

- с) решения в денежно-кредитной, бюджетной, налоговой, социальной сферах и сфере таможенного регулирования;
- д) решения в бюджетной, налоговой, социальной и инвестиционной сферах.

Тематика рефератов

1. Провести классификацию государственных решений по субъектам управления. Привести примеры из практики государственного управления.
2. Провести классификацию государственных решений по целям и времени действия. Привести примеры из практики государственного управления.
3. Провести классификацию государственных решений по масштабу действия. Привести примеры из практики государственного управления.
4. Провести классификацию государственных решений по нормативной природе. Привести примеры из практики государственного управления.
5. Провести классификацию государственных решений по юридической силе. Привести примеры из практики государственного управления.
6. Провести классификацию государственных решений по видам государственного управления. Привести примеры из практики государственного управления.
7. Провести классификацию государственных решений по формам правовых актов. Привести примеры из практики государственного управления.
8. Провести классификацию государственных решений по способу оформления и придания юридической силы. Привести примеры из практики государственного управления.
9. Провести классификацию государственных решений по методам разработки. Привести примеры из практики государственного управления.
10. Провести классификацию государственных решений по содержанию. Привести примеры из практики государственного управления.
11. Дать характеристику, привести примеры государственных управленческих решений в сфере денежно-кредитного регулирования.
12. Дать характеристику, привести примеры государственных управленческих решений в налоговой сфере.
13. Дать характеристику, привести примеры государственных управленческих решений в бюджетной сфере.
14. Дать характеристику, привести примеры государственных управленческих решений в сфере таможенно-тарифного регулирования.

15. Дать характеристику, привести примеры государственных управленческих решений в сфере государственного инвестирования.
16. Дать характеристику, привести примеры государственных управленческих решений в области проведения государственной социальной политики.
17. Дать характеристику, привести примеры управленческих решений, принимаемых на рутинном уровне управления.
18. Дать характеристику, привести примеры управленческих решений, принимаемых на селективном уровне управления.
19. Дать характеристику, привести примеры управленческих решений, принимаемых на адаптационном уровне управления.
20. Дать характеристику, привести примеры управленческих решений, принимаемых на инновационном уровне управления.

Глава 3.

ПРИМЕР РЕАЛИЗАЦИИ МЕТОДОВ УПРАВЛЕНЧЕСКИХ РЕШЕНИЙ (СФЕРА НАЛОГОВОГО УПРАВЛЕНИЯ)

3.1 Алгоритмизация формирования налоговых управленческих решений. Мотивация исполнения решений

Конкретизируем алгоритмизацию формирования налогового управленческого решения этапами.

Этап 1 – Формирование цели. Поставленная цель должна быть существенной и выполнимой с учетом имеющихся ресурсов.

Примеры формулировок целей налоговых управленческих решений:

- обосновать объем налоговых поступлений в бюджет по видам налогов (или налоговых групп);
- провести аналитическую оценку налоговых платежей, произведенных налогоплательщиком и при выявлении в финансовых документах спорных моментов, косвенно указывающих на сокрытие (или уплату не в полном объеме) налогов, организовать проведение выездной налоговой проверки;
- на основе данных о деятельности организации-налогоплательщика, состоянии налоговых расчетов с бюджетом, обосновать принятие налоговым органом решения о ликвидации данного налогоплательщика;
- на основе мониторинга предоставленных налоговых льгот, скорректировать ранее принятое решение;

– на основе анализа структуры налогов, поступающих в бюджет, сформулировать предложения по внесению изменений в налоговое законодательство (региональные налоговые акты), оценить последствия от реализации данного решения и т.д.

Этап 2 – Анализ проблемы и поиск решений. Производится осмысление проблемы, определение ее природы и значимости.

Как отмечалось ранее, проблема – это отклонение фактических параметров от целевых (плановых), возможность такого отклонения в будущем в случае непринятия каких-либо действий, изменение целей управления. Например, проблемой может являться значительное отклонение (в меньшую сторону) фактически поступивших налогов в бюджет по сравнению с утвержденными налоговыми показателями по данному бюджету. Или, проблемой можно считать большую неравномерность совокупных поступлений в бюджет в течении года.

Теоретически, проблемы можно разделить на стандартные, жестко структурированные, слабо структурированные и неструктурированные (новые). В нашем случае, примерами перечисленных видов проблем можно назвать следующие.

Стандартная – проблема постановки на учет в ИФНС всех потенциальных налогоплательщиков.

Жестко структурированная – проблема составления прогноза налоговых поступлений в бюджет в текущем периоде.

Слабо структурированная – проблема определения направлений и мероприятий региональной налоговой политики.

Неструктурированная – проблема неэффективности налога (например, НДС) вследствие несовершенства законодательного его определения.

В процессе осмысления налоговой проблемы необходимо установить совокупность и значения факторов, влияющих на конечный результат (налоговый поток), допустимые отклонения (налоговых поступлений в бюджет), данные о ресурсах (налоговый потенциал территории) и т. д.

В качестве примера, рассмотрим проблему правомерности возмещения налога на добавленную стоимость из бюджета.

В настоящее время во многих территориальных органах ФНС наблюдается рост возмещений налога на добавленную стоимость, как по числу «возмещенцев», так и по увеличению абсолютных сумм. Так или

иначе, данная ситуация приводит к потере значительных бюджетных средств. Основной проблемой налогового контроля по НДС становится правомерность возмещения данного налога из бюджета. Ниже представлены наиболее распространенные схемы незаконного возмещения НДС из бюджета.

- 1) Перепродажа недвижимого имущества.
- 2) Авансы, уплачиваемые поставщикам.
- 3) Накопление товара на складе («Затоваривание»)
- 4) Импорт товара.

Даже беглый анализ приведенной информации, позволяет говорить о серьезности данной проблемы, полагаем, руководству ФНС России следует обратить особое внимание на сложившуюся ситуацию. На практике существует еще целый ряд таких схем, которые позволяют уплачивать незначительные суммы налога и скрывать фактическую реализацию продукции.

Этап 3 – Принятие решений. При принятии решения устанавливается альтернатива, т. е. ситуация, в которой нужно сделать выбор одной или нескольких возможностей.

Критерий позволяет ответить на один из следующих вопросов:

Является ли альтернатива допустимой?

Является ли альтернатива удовлетворительной?

Является ли альтернатива оптимальной?

Какая из двух сравниваемых альтернатив лучше?

Осуществить выбор (принять решение) с учетом рисков и возможностей реализации.

В качестве примера, рассмотрим более подробно порядок принятия решения ИФНС о постановке индивидуального предпринимателя на учет.

1. Описание проблемы, требующей решения и целей. В соответствии с частью первой Налогового кодекса РФ индивидуальные предприниматели как налогоплательщики должны встать на учет в налоговом органе по месту их жительства в течение 10 дней после их государственной регистрации. Заявление о постановке на налоговый учет частных нотариусов, частных детективов, частных охранников подается в налоговый орган по месту их жительства в течение 10 дней после выдачи им лицензии или иного документа, на основании которого осуществляется их

деятельность. Целью является легализация предпринимательской деятельности.

2. Обоснование стратегии и тактики решения. Форма заявления о постановке на налоговый учет устанавливается Федеральной налоговой службой. Заявление служит базовым документом для регистрации индивидуального предпринимателя в налоговом органе.

3. Разработка вариантов решения. При подаче заявления индивидуальный предприниматель одновременно с заявлением о постановке на учет представляет свидетельство о государственной регистрации в качестве индивидуального предпринимателя или копию лицензии на право занятия частной практикой, а также документы, удостоверяющие личность налогоплательщика и подтверждающие регистрацию по месту жительства.

4. Корректировка и согласование решения. При постановке на учет в состав сведений об индивидуальных предпринимателях включаются также персональные данные (ФИО, дата и место рождения, пол, адрес места жительства, данные паспорта или иного документа, удостоверяющего личность налогоплательщика, гражданство).

5. Принятие и реализация решения. При постановке на учет в налоговом органе сведения о каждом налогоплательщике обрабатываются и ему в установленном порядке присваивается идентификационный номер налогоплательщика (ИНН), являющийся единым учетным номером в налоговых органах РФ. ИНН индивидуального предпринимателя представляет собой 12-значный цифровой код, который каждый налогоплательщик указывает в подаваемой декларации и других документах. Налоговый орган обязан осуществить постановку налогоплательщика на учет в течение пяти дней со дня подачи им всех документов и в тот же срок выдать соответствующее свидетельство, форма которого устанавливается Федеральной налоговой службой. При необходимости налоговый орган выдает индивидуальному предпринимателю справку о постановке на учет в налоговом органе для открытия в банке или ином кредитном учреждении расчетного счета индивидуальному предпринимателю с соответствующей отметкой в журнале. Постановка на учет и снятие с учета в налоговом органе осуществляются бесплатно (п. 6 ст. 84 НК. РФ).

Этап 4 – Воздействие. Методы воздействия на исполнителей управленческого решения могут быть экономическими, организационными и

воспитательными. В результате происходит мотивация на выполнение выработанного решения.

В качестве примера, рассмотрим решение проблемы мотивации сотрудников ИФНС на исполнение решения.

Основой любого современного налогового органа (ИФНС), безусловно, являются кадры, поскольку именно они обеспечивают эффективное использование любых видов ресурсов, имеющихся в распоряжении организации, и определяют ее экономические показатели. Руководство может разработать планы и стратегии, найти оптимальные структуры и создать эффективные системы передачи и обработки информации, установить в организации самое современное оборудование и использовать самые современные технологии, однако все это будет сведено на нет, если члены организации не будут эффективно исполнять свои должностные обязанности, стремиться своим трудом способствовать достижению целей и выполнению задач, стоящих перед организацией.

Путь к эффективному управлению человеком лежит через понимание его мотивации. Только зная то, что движет человеком, что побуждает его к деятельности, какие мотивы лежат в основе его действий, можно попытаться разработать эффективную систему форм и методов управления человеком. Для этого необходимо знать, как возникают или вызываются те или иные мотивы, как и какими способами мотивы могут быть приведены в действие.

В самом общем виде мотивация человека к деятельности понимается как совокупность движущих сил, побуждающих человека к осуществлению определенных действий. Эти силы находятся вне и внутри человека и заставляют его осознанно или же неосознанно совершать некоторые поступки. При этом связь между отдельными силами и действиями человека опосредована очень сложной системой взаимодействий, в результате чего различные люди могут совершенно по-разному реагировать на одинаковые воздействия со стороны одинаковых сил. Более того, поведение человека, осуществляемые им действия в свою очередь также могут влиять на его реакцию на воздействия, в результате чего может меняться как степень влияния воздействия, так и направленность поведения, вызываемая этим воздействием.

Как любые работники, госслужащие ФНС также при прохождении государственной службы преследуют достижение своих целей, которые следует учитывать в кадровой политике при их мотивации.

Трудовая сторона государственной службы имеет ряд специфических особенностей:

- по своему содержанию трудовая деятельность госслужащих направлена на реализацию общенациональных интересов, на всемерное укрепление и развитие общественного и государственного строя;

- высокая степень ответственности должностных лиц за принимаемые решения, их осуществление, результаты и последствия;

- жесткая нормативная регламентация управления и трудовой дисциплины;

- задействование интеллектуального, а также творческого потенциала для решения управленческих задач.

При этом уровень оплаты труда государственных служащих значительно ниже, чем в коммерческих структурах, а дополнительные социальные гарантии не в полной мере компенсируют сложность и значимость их деятельности.

Для стабилизации кадрового состава гражданской службы необходима комплексная система мотивации персонала. Систему мотивации персонала нужно строить исходя из анализа потребностей государственных служащих, она должна быть гибкой, учитывать профессиональные, возрастные особенности сотрудников. Каждый сотрудник должен знать, за что вознаграждают или наказывают в организации, для этого нужны четкие критерии оценки работы персонала. Различные изменения в организации, ее рост, реорганизация требуют адаптации системы мотивации с учетом изменяющихся факторов. Материальные формы мотивации являются наиболее часто используемым стимулом, однако их применение не всегда возможно в сфере государственной службы, из-за ограниченности размера бюджета.

Законодательство накладывает определенные ограничения на возможность получения госслужащими иных доходов помимо основного места работы, поэтому денежное содержание является основным средством материального обеспечения и стимулирования профессиональной служебной деятельности. В настоящее время используется система оплаты труда,

которая мало соответствует экономическим методам управления, не ставит результаты труда государственного служащего в зависимость от общего социально-экономического развития страны (региона), не стимулирует государственного служащего к сознательному, целенаправленному исполнению должностных обязанностей, не позволяет материально обеспечить и защитить служащего, заинтересовать и привлечь на госслужбу квалифицированные кадры. Именно в этом заключается одна из причин сознательного недоиспользования служащими своих физических и интеллектуальных способностей.

Размер денежного содержания государственного гражданского служащего зависит от уровня занимаемой должности, квалификации, выслуги лет, но не зависит от фактических результатов его деятельности, от общего социально-экономического развития страны (региона), допускает равное вознаграждение за неравный труд, то есть несправедливость. Существующая на государственной службе система премирования требует кардинального пересмотра. В фонде оплаты труда государственного органа предусмотрены премиальные выплаты, удельный вес которых относительно невелик (в год - 2 оклада денежного содержания) в структуре денежного содержания государственных гражданских служащих и которые используются лишь как средство повышения размера оплаты труда.

Такая система оплаты труда снижает стимулирующую роль заработной платы, является одним из серьезных факторов демотивации, который оказывает ключевое влияние на лояльность госслужащих.

Проблема мотивации труда на государственной службе сводится к тому, что заработная плата государственных служащих ничтожно мала и жестко регламентирована. В этой ситуации одним из возможных способов повышения мотивации государственных служащих являются немонетарные методы.

Существует несколько зарекомендовавших себя способов немонетарного стимулирования работников:

- простые слова благодарности;
- поздравления сотрудников с днем рождения и вручение подарков;
- организация различных образовательных процессов, спортивных соревнований, корпоративных праздников с учетом пожеланий персонала;

- официальное поздравление сотрудника с увеличением его стажа государственной еще на один год;
- грамотно организованная профадаптация новых специалистов;
- награждение различными грамотами;
- присвоение званий (например, «Лучший работник налоговой инспекции года»);
- размещение на доске почета фотографий лучших работников;
- вручение памятных сувениров, ценных подарков и прочее.

Немалую роль в повышении эффективности работы играет фактор «прозрачности» государственного (налогового) органа. Чем полнее информированы специалисты о состоянии дел в нем, чем лучше они ознакомлены со основными целями, тем с большей самоотдачей, как показывает практика, выполняют возложенные на них обязанности.

Законодательством закреплены основные государственные гарантии государственных служащих (ст. 52 Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ), часть которых до настоящего времени не реализуется. Например, до сих пор не принят специальный федеральный закон о медицинском страховании государственных служащих.

Вместе с тем, считаем необходимым предусмотреть ряд дополнительных гарантий:

- медицинского страхования государственных служащих и членов их семей;
- предоставление путевок на санаторно-курортное лечение;
- оплата стоимости проезда к месту отдыха и обратно государственному служащему и членам его семьи.

Дополнительным методом формирования мотивации у госслужащего является профессиональный рост. Кадровые службы слабо используют планирование карьеры в качестве фактора мотивации государственного служащего. Многие чиновники не знают перспективы своей служебной деятельности. Это объясняется, во-первых, недостатками в работе с резервами кадров, во-вторых, несовпадением оценок, представлений госслужащего и государственного органа о потенциальных возможностях служащих и, наконец, как это ни парадоксально, нововведениями на государственной службе. Если в результате выборов в государственный орган приходит новый руководитель, он, как правило, приводит свою

команду, вносит коррективы в структуру и персональный состав аппарата. И тогда надежды многих госслужащих на продвижение по службе остаются нереализованными. Особую актуальность в связи с этим приобретает проблема объективной оценки профессиональной деятельности служащих.

Подводя итог сказанному, можно сделать вывод, что в сфере государственной службы невозможно говорить о материальной мотивации, таким образом, немонетарные методы (профессиональный рост, дополнительные гарантии и компенсации, социальные льготы и т.д.) становятся самыми существенными мотивирующими факторами.

Этап 5 – Оценка результата реализации налогового управленческого решения. Формулируются новые предложения по решению проблемы.

3.2 Прикладная классификация налоговых решений

Очевидно, что налоговые управленческие решения в государственном налоговом менеджменте могут быть классифицированы по уровням и субъектам их принятия (рис. 4).

1-й уровень	ФНС России	Правительство РФ, Министерство финансов	Федеральное собрание	Иные федеральные структуры, ФТС, Внебюджетные социальные фонды
2-й уровень	УФНС	Финансовые подразделения региональных администраций	Законодательные органы власти субъектов РФ	Иные региональные финансовые структуры
3-й уровень	ИФНС (МРИ ФНС)	Финансовые управления администраций муниципальных образований	Представительные органы власти местного самоуправления	Прочие

Рисунок 4 – Классификация налоговых решений по уровню и субъекту налогового управления

При проведении классификации и идентификации налоговых управленческих решений следует иметь в виду следующее.

Принятие налогового управленческого решения производится в отношении достаточно сложного, составного объекта, что предполагает постоянное использование противоречивых подходов, создающих постоянное несовпадение оценок, позиций и в конечном счете такой дисбаланс и неравновесие сил, которое еще больше снижает целостность управляющего субъекта. На примере налоговых органов, мы наблюдаем, что это еще больше усиливает зависимость принимаемых ими решений от характеристик, особенностей функционирования действующего субъекта (налогоплательщика).

Строго рационализированные процедуры налогового управления оказываются мало применимы в деятельности даже мощных и хорошо организованных аппаратных структур управления (в частности, центрального аппарата ФНС России). Несмотря на имеющиеся у них ресурсные возможности, постоянно проявляется ограниченность оперативной переработки информации, деформируются наиболее очевидные альтернативы, снижается скорость оборота принципиально важной налоговой информации.

Сложные социально-экономические системы и прежде всего, государственные налоговые органы, демонстрируют крайне сильную зависимость всего механизма принятия решений от поведения национального лидера (лидеров), стиля руководства. Поэтому, несмотря даже на появление новых институтов и функций государственного налогового менеджмента в налоговых управленческих структурах, может усиливаться зависимость механизма принятия налоговых решений от лидерских позиций. Парадоксально, но практика принятия налоговых решений может остаться прежней даже при трансформации институционального дизайна власти и управления, или, наоборот: при том же наборе институтов, но сопутствующем изменении пристрастий национального лидера может быть в принципе изменен механизм принятия налоговых управленческих решений.

Процесс принятия государственных налоговых решений не просто «шире» совокупности рациональных действий по выработке (налоговых) целей, он просто – иной, в отличии от такового процесса в обычной организации. Для иллюстрации приведем типологию управленческих решений, принимаемых в налоговой инспекции (таблица 8).

Таблица 8 – Виды налоговых управленческих решений, принимаемых на уровне налоговой инспекции

Вид решения	Мотивация, основание для принятия решения
1	2
<p>1. Решения о постановке на учет - предпринимателя - организации (юридического лица) - обособленного подразделения</p>	<p>Регистрация предпринимательской деятельности требуется в случае систематического получения дохода. Налоговый орган обязан осуществить постановку на учет физического лица на основании заявления этого физического лица в течение пяти дней со дня получения указанного заявления налоговым органом и в тот же срок выдать ему свидетельство о постановке на учет в налоговом органе. Постановка на учет в налоговых органах российской организации по месту нахождения ее филиала, представительства, осуществляется на основании сведений, содержащихся в Едином государственном реестре юридических лиц</p>
<p>2. Решение о присвоении ИНН физическому лицу</p>	<p>Заявление о постановке на учет может быть направлено в налоговый орган по месту жительства физического лица по почте с уведомлением о вручении. При этом к Заявлению о постановке на учет должна быть приложена заверенная в установленном порядке копия документа (копии документов), удостоверяющего личность физического лица и подтверждающего регистрацию по месту жительства.</p>
<p>3. Решение о снятии с учета - предпринимателя - организации - обособленного подразделения</p>	<p>Снятие организации или индивидуального предпринимателя с учета осуществляется на основании заявления, поступившего на бумажном носителе или в электронном виде. Снятие с учета осуществляется налоговым органом в течение десяти рабочих дней со дня подачи заявления, но не ранее окончания выездной налоговой проверки в случае ее проведения. При этом налоговый орган по месту нахождения обособленного подразделения обязан в тот же срок выдать организации уведомление о снятии ее с учета по форме N 1-5-Учет.</p>
<p>4. Решение о внесении записи в реестр ЕГРН</p>	<p>Регистрация права осуществляется посредством внесения в ЕГРН записи о праве на объект недвижимости, сведения о котором внесены в ЕГРН.</p>
<p>5. Решение о проведении камеральной проверки - предпринимателя - организации (юридического лица)</p>	<p>Налоговые органы обязаны провести камеральную проверку на основании любой представленной налоговой декларации (расчета). Данный вывод подтверждается п. 2 ст. 88 НК РФ, а также Постановлением Президиума ВАС РФ от 20.03.2007 № 16086/06.</p>
<p>6. Решение о проведении выездной проверки</p>	<p>Решение о проведении выездной налоговой проверки (подписывается руководителем налогового органа или его заместителем (предъявляется под расписку руководителю организации и с момента предъявления начинается срок проверки).</p>
<p>7. Решение о взыскании неуплаченных сумм налогов</p>	<p>Налоговый орган формирует и направляет налогоплательщику требование об уплате налога. Согласно п. 1 и 2 ст. 70 НК РФ, это требование должно быть направлено налогоплательщику не позднее трех месяцев со дня выявления недоимки. По результатам</p>

1	2
	налоговой проверки требование об уплате налога должно быть направлено налогоплательщику в течение 10 дней с даты вступления в силу соответствующего решения.
8. Решение о начислении штрафов, пеней.	Пени начисляются за каждый календарный день просрочки исполнения обязанности по уплате налога (сбора) начиная со дня, следующего за установленным законодательством сроком их уплаты.
9. Решение о предоставлении налоговой отсрочки, рассрочки	Отсрочка или рассрочка предоставляется уполномоченными органами на срок от 1 до 6 месяцев. Отсрочка или рассрочка могут быть предоставлены по одному или нескольким налогам.
10. Решение о предоставлении налогового кредита	Налоговый кредит предоставляется заинтересованному лицу по его заявлению и оформляется договором установленной формы между соответствующим уполномоченным органом и указанным лицом.
11. Решение о принятии налоговой отчетности (декларации) - предпринимателя - организации (юридического лица)	Налоговая декларация- письменное заявление налогоплательщика о полученных доходах и произведенных расходах, источниках доходов, налоговых льготах и исчисленной сумме налога или содержащее другие данные, связанные с исчислением и уплатой налогов.
12. Решение о принятии декларации НДСЛ	Декларация о доходах должна быть заполнена в полном соответствии с требованиями законодательства. В соответствующих графах заполняются данные о налогоплательщике – ФИО, ИНН, паспортные данные, адрес

Из приведенного перечня в таблице 8, следует, что в основном, решения налоговых органов согласно теории управленческих решений, относятся к тактическим, глобальным и локальным, краткосрочным, интуитивным и адаптивным.

В дополнение и сравнение с государственными решениями, приведем перечень налоговых управленческих решений, принимаемых в фирме (организации):

- решение о переходе (или параллельном использовании) специального режима налогообложения;
- решение об утверждении налоговой (учетной политики в целях налогообложения) политики организации на предстоящий финансовый год;
- решение об утверждении налогового плана (налоговый бюджет, налоговый календарь);
- решение об уплате налоговых платежей за обособленное структурное подразделение;
- решение об изменении (корректировке) представленной налоговой отчетности и т.д.

Следует отметить, что в основном, такие управленческие решения не носят оперативный характер, принимаются разово, или с периодичностью в один год.

3.3 Планово-аналитические функции налоговых органов на этапе подготовки налоговых управленческих решений

Среди всего спектра направлений деятельности налоговых органов особое место занимает аналитическая работа. Считается, что организация аналитической работы налоговых органов подразумевает лишь сбор и обработку информации о ходе налоговых поступлений в бюджеты различных уровней, однако практика показывает, что именно объективность и своевременность поступления такой информации во многом определяет состояние налогового администрирования в данной налоговой инспекции.

Так, аналитическая работа налоговых инспекций организуется по следующим направлениям.

1. Формирование аналитических таблиц на основании статистической, налоговой и бухгалтерской отчетности по закрепленным направлениям.

Работниками налоговых инспекций администрируются различные налоги. Среди них налог на прибыль организаций, НДС, акцизы, налог на имущество, транспортный налог, налог на игорный бизнес, земельный налог, налог за пользование природными ресурсами, водный налог, государственная пошлина, налоги по специальным налоговым режимам (УСН, ЕНВД и ЕСХН).

2. Анализ основных показателей налоговой базы по отчетам, формируемым в Инспекции по закрепленным налогам.

В рамках этого направления аналитической работы работниками налоговой инспекции проводится более детальный анализ по закрепленным налогам. В завершение осуществляется анализ:

– сумм исчисленных налоговых платежей и их динамики, который позволяет выявить налогоплательщиков, виды экономической деятельности, по которым уменьшаются суммы начислений и поступлений налоговых платежей;

– сумм уплаченных налоговых платежей и их динамики, проводимый по каждому виду налога (сбора) с целью контроля за полнотой и своевременностью перечисления налоговых платежей;

– факторов и причин, влияющих на формирование налоговой базы по закрепленному налогу.

3. Подготовка аналитических записок и оперативной информации по закрепленным налогам.

Такие записки, начали относительно недавно публиковаться налоговыми органами в интернете, а информация, представленная в них, может служить основанием для внесения изменений в действующее налоговое законодательство, а также способствовать определению направлений контрольных мероприятий.

Практически, задачами составления сотрудниками налоговой инспекции аналитических записок являются:

- организационное обеспечение ведения в Инспекции учета о состоянии расчетов налогоплательщиков с бюджетом, информационного ресурса «Расчеты с бюджетом» местного уровня;

- использование аналитических записок при организации работ по порядку учета поступлений в бюджетную систему Российской Федерации сумм налогов (сборов) и иных платежей, администрируемых налоговой инспекцией в условиях функционирования Единого счета федерального казначейства Минфина России (ЕКС);

- взаимодействие с Управлением федерального казначейства по данному региону по вопросам, входящим в аналитическую компетенцию отделов налоговой инспекции;

- обеспечение внешних пользователей информацией по данным статистической налоговой отчетности, информационное взаимодействие и формирование мотивированных запросов (согласно утвержденному руководством налоговой инспекции и УФНС перечню адресатов);

- использование информации, представленной в аналитических записках в проведении углубленного, системного анализа поступлений администрируемых налоговой инспекцией налоговых доходов, изменения налоговой базы и их адекватности основным показателям социально-экономического развития Краснодарского края

- подготовка соответствующей аналитической информации (доклады, справки, сообщения) внутренним и внешним пользователям;

- прогнозирование поступлений, администрируемых налоговой инспекцией налоговых доходов на текущий, среднесрочный и долгосрочный периоды.

Аналитические записки формируются Инспекцией на основе данных форм ведомственной налоговой отчетности, передаваемой в вышестоящие налоговые органы. По рекомендации Федеральной налоговой службы (ФНС России) структура таких аналитических записок включает следующие разделы.

Раздел 1. Экономическая ситуация. Информационные ресурсы: данные органов статистики и налоговый паспорт муниципального образования (г. Краснодар). Содержание раздела: наличие комплексных программ развития и их основные направления, изменение объемов валового регионального продукта, объемов промышленного и сельскохозяйственного производства, динамика товарооборота, состояние оборотных активов предприятий, структура расчетов, доходобразующие отрасли (предприятия), анализ финансовых оборотов, индексы потребительских и оптовых цен, характеристика банковской сферы, работа налоговых органов с банками.

Раздел 2. Характеристика налогоплательщиков. Информационные ресурсы: формы ведомственной налоговой отчетности: 1-УЧ, 1-ЮР, 1-ИП. Содержание раздела: данные об изменении числа налогоплательщиков, меры, предпринимаемые по розыску налогоплательщиков, уклоняющихся от постановки на учет, динамика поступления налоговых платежей.

Раздел 3. Анализ налогооблагаемой базы. Информационные ресурсы: формы ведомственной налоговой отчетности: 5-П, 5-ИП, 5-ЕСХН, 5-НДПИ, 5-ТН, 5-НИО, 5-МН, 5-ДДК, 5-НДФЛ, 5-ПМ, 5-УСН, 5-ЕНВД, 5-АМ, 5-АЛ, 5-ПВ, 5-НП, 5-ТИ, 5-ЕСН, 5-ВН, 5-ВБР, 5-ЖМ, 1-НДС. Содержание раздела: анализ экономических показателей, участвующих в расчетах налогооблагаемой базы (валовая прибыль, фонд оплаты труда, объем реализуемой продукции), причины сужения налогооблагаемой базы (возмещение НДС, наличие свободных экономических зон, льготы), тенденции развития налогооблагаемой базы, комплексный анализ факторов, влияющих на формирование налоговой базы.

Раздел 4. Поступления налогов и сборов в бюджетную систему. Информационные ресурсы: формы ведомственной налоговой отчетности 1-НМ, 1-НОМ, 2-ЕМ, 2-МРИ, 3-МРИ. Содержание раздела: анализ поступлений налогов и сборов в консолидированный бюджет, в бюджетную систему региона, уровня поступлений к валовому продукту, анализ

поступлений по уровням бюджетной системы, по видам налогов, по отраслям экономики, налоговой нагрузки.

Раздел 5. Выполнение контрольных показателей по мобилизации налогов и сборов, контролируемых ФНС России. Информационные ресурсы: формы ведомственной налоговой отчетности: 2-ЕМ, 2-МРИ. Содержание раздела: анализируются задания по мобилизации налогов и сборов, уровень выполнения задания, сумма перечисления сверх плана (недоперечисленных) в динамике и нарастающим итогом, причины невыполнения задания, факторы, обеспечивающие перевыполнение задания.

Раздел 6. Анализ задолженности по налоговым платежам и сборам. Информационные ресурсы: формы ведомственной налоговой отчетности: 4-НМ, 4-ИН, 4-НОМ, 4-Т. Содержание раздела: анализируется совокупная задолженность, прирост задолженности в абсолютном и относительном выражении, причины изменения задолженности (реструктуризация, проведение зачетов, целевого финансирования), изменение задолженности по отдельным видам налогов, по отраслям, по крупнейшим налогоплательщикам, задолженность по налоговым санкциям и пеням, эффективность принимаемых мер по принудительному взысканию задолженности.

Раздел 7. Организация контрольной работы. Информационные ресурсы: формы ведомственной налоговой отчетности: 1-НТК, 2-НК, 2-НМ, 3-НС, 1-ККТ, 1-НГР. Содержание раздела: анализ результатов проведенной работы по выполнению основных задач, поставленных перед налоговыми органами, динамика изменений основных показателей контрольной работы, определение влияния факторов и тенденций на отклонение фактического уровня показателей контрольной работы от уровня предыдущего года.

Раздел 8. Предложения по увеличению собираемости налогов. Информационные ресурсы: акты налоговых проверок, предложения налоговых инспекторов. Содержание раздела: предложения по изменению налогового законодательства с целью увеличения собираемости налогов, влияние принимаемых законодательных актов на поступление налоговых платежей.

Следует выделить основные проблемы, возникающие при формировании в налоговых инспекциях аналитических записок.

Во-первых, на уровне муниципального образования налоговые паспорта составляются, как правило, формально и в этой связи сотрудникам Инспекции достаточно трудно объективно отразить раздел об экономической ситуации. Одновременно с этим такие данные, как состояние оборотных активов предприятий, структура расчетов, характеристика банковской сферы освещаются недостаточно полно.

Во-вторых, раздел 3 аналитических записок готовится на основе значительного количества форм ведомственной налоговой отчетности, а комплексный анализ факторов, влияющих на формирование налоговой базы, как правило не проводится. На практике, данный раздел в аналитических записках Инспекции представляет собой анализ состава и структуры поступлений по основным видам налоговых платежей, тогда как он должен охватывать весь спектр вопросов, связанных с рассмотрением структуры налогооблагаемой базы.

В-третьих, раздел 4 часто носит поверхностный характер, что не позволяет выявить недостатки системы налогового администрирования в Инспекции. Данный раздел не всегда отражает информацию об уровне налоговой нагрузки на хозяйствующие субъекты различных отраслей.

В целом необходимо отметить, что не все формы налоговой отчетности задействуются сотрудниками налоговых инспекций в своей аналитической работе. Прослеживается наиболее высокое качество только тех разделов, которые формируются на базе ведомственной налоговой отчетности.

4. Предпроверочный анализ, выполнение отдельных действий, так или иначе, связанных с аналитической работой.

Предпроверочный анализ конкретного налогоплательщика, состоящего на учете в данной налоговой инспекции, заключается:

- в выборе области налогообложения предстоящей проверки, касающейся расчетов тех или иных налогов, необходимых для данной проверки;
- обосновании ошибок у налогоплательщика, выявленных по результатам камеральной проверки;
- в контроле исправления ошибок налогоплательщика, выявленных у него предыдущей выездной проверкой;

– в анализе информации о наличии сигналов о нарушении налогового законодательства у налогоплательщика от регистрирующих органов или от других налогоплательщиков;

– в выявлении реальных налоговых нарушений у налогоплательщика за проверяемый период.

В ходе предпроверочного анализа устанавливается тип (ГУП, МУП, АО, ООО), вид, характер деятельности налогоплательщика. Проводится обстоятельный анализ показателей налоговой и бухгалтерской отчетности налогоплательщиков, позволяющий определить значительные отклонения показателей финансово-хозяйственной деятельности текущего периода от аналогичных показателей за предыдущие периоды или же от среднестатистических показателей, а также выявить противоречия между сведениями, содержащимися в представленных документах и информацией, которой располагает рассматриваемая инспекция.

Анализ проводится сотрудниками инспекции по направлениям:

– анализ движения денежных средств по представленной бухгалтерской отчетности (приложение к бухгалтерскому балансу, форма № 4), по выпискам с расчетных счетов, открытых в учреждениях банков, в том числе, в динамике;

– анализ бухгалтерского баланса (особое внимание обращается на изменение удельного веса величины собственного оборотного капитала в стоимости активов, на соотношение темпов роста собственного и заемного капитала);

– анализ дебиторской и кредиторской задолженности (с целью достоверности ее наличия, а также правомерности списания в убыток задолженности неплатежеспособных дебиторов);

– анализ налога на прибыли по форме № 2 «Отчет о финансовых результатах (сотрудниками инспекции сопоставляются количественные показатели доходов и расходов в динамике, анализируется рентабельность налогоплательщика-организации).

Также предметом предпроверочного анализа является оценка состояния ведения бухгалтерского и налогового учета, содержания учетной политики организации.

Установление нарушений в деятельности налогоплательщика именно на этапе предпроверочного анализа с учетом результатов камеральной

проверки, а также информации по предыдущей выездной налоговой проверке позволяет сотрудникам налоговых инспекций иметь конкретную информацию о документах, запрашиваемых с целью подтверждения и сбора доказательной базы выявленных нарушений.

По результатам анализа реализуются планово-прогнозные функции.

Так, прогнозирование налоговых поступлений является важной частью плановой работы любой налоговой инспекции. Начиная с 2015 года, сотрудники налоговых инспекций составляют налоговые прогнозы согласно перечню утвержденных форм статистической налоговой отчетности Федеральной налоговой службы (Приказ ФНС № ММВ-7-1/674@). Для прогнозирования используется в частности, форма № 1-ОНС «Аналитическая справка об ожидаемом поступлении в федеральный бюджет и консолидированный бюджет субъекта Российской Федерации доходов, администрируемых налоговыми органами» (Приложение В). Заметим, что по такой же форме будут формироваться налоговые прогнозы Управлениями ФНС России по субъекту Российской Федерации (Краснодарский край) и Межрегиональными инспекциями ФНС России по крупнейшим налогоплательщикам, что придает особую значимость рассматриваемому документу.

Прогноз налоговых поступлений (Форма № 1-ОНС) содержит два раздела.

Раздел I – Аналитическая справка об ожидаемом поступлении в федеральный бюджет доходов, администрируемых налоговыми органами.

Раздел II – Аналитическая справка об ожидаемом поступлении в консолидированный бюджет субъекта Российской Федерации доходов, администрируемых налоговыми органами.

Сведения по указанным разделам должны представляться в ФНС России (после обработки Управлениями ФНС соответствующих форм, представляемых налоговыми инспекциями) до 14 часов московского времени 22 числа отчетного месяца. Если срок представления данных по форме № 1-ОНС приходится на выходной или праздничный день, данные представляются в первый рабочий день после выходного или праздничного дня.

Важным в планировании является организация планирования выездных налоговых проверок. В соответствии с Концепцией системы планирования

выездных налоговых проверок, для реализации целей налогового контроля сотрудниками налоговых инспекций определяются критерии для отбора объектов проведения выездных налоговых проверок. При этом, особое внимание отводится непрерывности налогового контроля – от периода предыдущей проверки до последующего проверяемого периода, т.е. соблюдение преемственности выездных налоговых проверок.

Приоритетными для включения в план выездных налоговых проверок являются те налогоплательщики, в отношении которых у налогового органа имеются сведения об их участии в схемах ухода от налогообложения или схемах минимизации налоговых обязательств и (или) результаты проведенного анализа финансово-хозяйственной деятельности налогоплательщика свидетельствуют о предполагаемых налоговых правонарушениях.

Общедоступными критериями самостоятельной оценки рисков для налогоплательщиков, используемых налоговыми инспекциями в процессе отбора объектов для проведения выездных налоговых проверок являются следующие.

1. Налоговая нагрузка у данного налогоплательщика ниже ее среднего уровня по хозяйствующим субъектам в конкретной отрасли (виду экономической деятельности).

2. Отражение в бухгалтерской или налоговой отчетности убытков на протяжении нескольких налоговых периодов.

3. Отражение в налоговой отчетности значительных сумм налоговых вычетов за определенный период.

4. Опережающий темп роста расходов над темпом роста доходов от реализации товаров (работ, услуг).

5. Выплата среднемесячной заработной платы на одного работника ниже среднего уровня по виду экономической деятельности в субъекте РФ.

6. Неоднократное приближение к предельному значению установленных НК РФ величин показателей, предоставляющих право применять налогоплательщикам специальные налоговые режимы.

7. Отражение индивидуальным предпринимателем суммы расхода, максимально приближенной к сумме его дохода, полученного за календарный год.

8. Построение финансово-хозяйственной деятельности на основе заключения договоров с контрагентами-перекупщиками или посредниками («цепочки контрагентов») без наличия разумных экономических или иных причин (деловой цели).

9. Непредставление налогоплательщиком пояснений на уведомление налогового органа о выявлении несоответствия показателей деятельности.

10. Неоднократное снятие с учета и постановка на учет в налоговых органах налогоплательщика в связи с изменением места нахождения («миграция» между налоговыми органами).

11. Значительное отклонение уровня рентабельности по данным бухгалтерского учета от уровня рентабельности для данной сферы деятельности по данным статистики.

12. Ведение финансово-хозяйственной деятельности с высоким налоговым риском.

При оценке вышеуказанных показателей сотрудники аналитического отдела совместно с отделом выездных проверок ИФНС в обязательном порядке анализирует возможность извлечения либо наличие необоснованной налоговой выгоды.

Планирование выездных налоговых проверок ведется на основе принципа двусторонней ответственности налогоплательщиков и налогового органа (ИФНС России), при соблюдении которого первые стремятся к исполнению налоговых обязательств, а вторые – к обоснованному отбору налогоплательщиков для проведения выездных налоговых проверок.

На этапе выбора налогоплательщиков для проведения выездных налоговых проверок формируется «черновой» список налогоплательщиков, которых целесообразно включить в план проверок на предстоящий квартал. Как показал наш анализ, в этом списке фигурируют две категории плательщиков.

1. Налогоплательщики, подлежащие обязательной проверке в соответствии с действующим законодательством, указаниями вышестоящих налоговых органов, поручениями правоохранительных органов.

2. Налогоплательщики, анализ деятельности которых позволяет сделать вывод о наличии повышенной вероятности обнаружения у них налоговых правонарушений.

Окончательный отбор налогоплательщиков для включения в план проверок начинается с определения количества организаций, которые могут быть включены в квартальный план на соответствующий период. Данный показатель определяется исходя из средних показателей количества проверок на одного налогового инспектора за последние один - два года. Важную роль здесь играет опыт сотрудников Инспекции, осуществляющих планирование проверок.

С учетом практических возможностей налоговых инспекций по проведению выездных проверок «черновой» список анализируется с целью выбора из него таких налогоплательщиков, выездная налоговая проверка которых даст наибольший эффект при наименьших затратах ресурсов налоговой инспекции. При этом учитывается финансовое состояние налогоплательщика, т.е. возможность уплатить в бюджет суммы неуплаченных налогов, пени и налоговых санкций в случае их возможного доначисления по результатам проверки.

Окончательный отбор плательщиков для включения в план выездных налоговых проверок осуществляется по индивидуальным критериям, определяемым на основе знаний и опыта инспекторов налоговой инспекции. В случае выбора объекта для проведения выездной налоговой проверки налоговый орган определяет целесообразность проведения выездных налоговых проверок контрагентов и (или) аффилированных лиц проверяемого налогоплательщика.

Принимая управленческое решение о проведении выездной налоговой проверки осуществляются следующие плановые действия:

- определяется необходимое время для проведения выездной налоговой проверки у данного налогоплательщика;
- определяется количество работников инспекции, способных организовать выездную проверку в кратчайшие сроки;
- назначается бригада проверяющих налоговых инспекторов для проведения проверки;
- распределяются между проверяющими служебные обязанности;
- решаются вопросы о привлечении экспертов.

На заключительном этапе планирования налоговой проверки утверждается ее программа.

3.4 Контрольные мероприятия в реализации налоговых управленческих решений

Определение государственного налогового контроля закреплено в законодательстве. Так, согласно п.1 ст.82 Налогового кодекса Российской Федерации, налоговый контроль – «это деятельность уполномоченных органов по контролю за соблюдением налогоплательщиками, налоговыми агентами и плательщиками сборов законодательства о налогах и сборах в порядке, установленном Налоговым кодексом». Налоговый контроль проводится должностными лицами налоговых органов в пределах своей компетенции.

Также законодательством определены формы налогового контроля (глава 14 НК РФ). В их числе:

- налоговые проверки;
- получение объяснений налогоплательщиков, налоговых агентов и плательщиков сборов;
- проверки данных учета и отчетности;
- осмотр помещений и территорий, используемых для извлечения дохода (прибыли) и другие формы.

На примере налоговой инспекции, можно перечислить следующие их полномочия в установленной сфере деятельности.

1. Осуществляет контроль и надзор за:

- соблюдением законодательства о налогах и сборах, а также принятых в соответствии с ним нормативных правовых актов;
- правильностью исчисления, полнотой и своевременностью внесения в соответствующий бюджет иных обязательных платежей;
- фактическими объемами производства и реализации этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции;
- осуществлением валютных операций резидентами и нерезидентами, не являющимися кредитными организациями;
- соблюдением требований к контрольно-кассовой технике, порядком и условиями ее регистрации и применения, а также полнотой учета выручки денежных средств;
- проведением лотерей, в том числе за целевым использованием выручки от их проведения.

2. Осуществляет:

- государственную регистрацию налогоплательщиков;

– установку и пломбирование на предприятиях, осуществляющих производство спирта контрольных спирто-измеряющих приборов и приборов учета объемов такой продукции;

3. Регистрирует в установленном порядке:

– договоры коммерческой концессии;

– контрольно-кассовую технику, используемую организациями и предпринимателями в соответствии с законодательством РФ.

4. Ведет в установленном порядке:

– учет налогоплательщиков на подведомственной территории;

– Единые государственные реестры юридических лиц (ЕГРЮЛ), индивидуальных предпринимателей (ЕГРИП) и налогоплательщиков (ЕГРН);

– учет (по каждому налогоплательщику и виду платежа) сумм налогов, подлежащих уплате и фактически поступивших в бюджет, а также пени, штрафов.

Структура и штатная численность налоговой инспекции утверждается ее начальником на основании социально-демографических, экономических и географических характеристик курируемого района г. Краснодара, объема выполняемой работы и других факторов, учитываемых при определении количества сотрудников и создании внутри структурных подразделений, в пределах установленного фонда оплаты труда.

В состав налоговой инспекции входит руководитель инспекции, его заместители, начальники отделов, главные государственные налоговые инспекторы, старшие государственные налоговые инспекторы, государственные налоговые инспекторы, экономисты, бухгалтера, юрисконсульт, специалисты по обслуживанию компьютерной техники, работники хозяйственной службы.

Начальник инспекции, непосредственно (напрямую) и через своих заместителей организует работу ее отделов. Круг задач, решаемых каждым отделом, дает возможность корректировать технологию работы инспекции, более рационально решать конкретные проблемы, обеспечивать более эффективное взаимодействие инспекции с другими органами власти и управления и с налогоплательщиками. Следует заметить, что практически во всех отделах проявляются аналитико-плановые функции, но на наш взгляд, наиболее очевидно в отделах: аналитическом, отделе предпроверочного анализа, отделе урегулирования задолженности и отделе выездных проверок.

Приведем более подробный перечень функций отделов и навыков, которыми должны обладать их сотрудники.

Функции аналитического отдела и отдела предпроверочного анализа: взаимодействие с государственными внебюджетными фондами по вопросам учета платежей (ответы на запросы); контроль за правильностью зачисления платежей на счета по учету доходов бюджета в связи с изменениями и дополнениями, вносимыми в классификацию доходов бюджета; подготовка решений об открытии и закрытии карточек лицевых счетов при реорганизации и ликвидации организаций, изменении места учета налогоплательщиков; принятие решений о слиянии и разделении карточек лицевых счетов при внесении изменений в классификацию доходов бюджетов Российской Федерации; разрешение проблемных ситуаций с начислением пени; разрешение сложных ситуаций с невыясненными платежами. Согласно справочнику квалификационных требований, к должностям государственной гражданской службы, сотрудники данного отдела должны обладать навыками:

- своевременного и качественного выполнения аналитических и информационных материалов;
- реферирования и аннотирования текстов;
- работы с правовыми аналитическими системами, включая Автоматизированную систему обеспечения законодательной деятельности.

Функции отдела урегулирования задолженности: осуществление мониторинга состояния, структуры, динамики и причин образования задолженности по налогам, сборам и другим платежам в бюджетную систему Российской Федерации, а также эффективности мер по ее урегулированию; направление требований об уплате налогов, сборов и других платежей в бюджетную систему Российской Федерации; подготовка и доведение до налогоплательщика решений об обращении взыскания на его денежные средства; взыскание налогов, сборов и других платежей в бюджетную систему Российской Федерации за счет денежных средств, находящихся на счетах налогоплательщиков. Специалисты данного отдела согласно Справочнику, должны иметь аналитические навыки по изучению материалов налоговых проверок.

Функции отдела выездных проверок и отдела досудебного регулирования: планирование и предпроверочная подготовка выездных

налоговых проверок налогоплательщиков, плательщиков сборов и налоговых агентов; проведение выездных налоговых проверок налогоплательщиков, плательщиков сборов в бюджетную систему Российской Федерации, налоговых агентов; оформление результатов выездных налоговых проверок; рассмотрение представленных налогоплательщиками возражений (объяснений) по актам выездных налоговых проверок; взаимодействие с правоохранительными органами и иными контролирующими органами по предмету деятельности отдела. Начальник данного отдела должен иметь навыки:

- аналитики в области использования материалов налоговых проверок, бухгалтерской и налоговой отчетности;

- прогнозирования позиции налогоплательщиков;

- досудебного урегулирования споров с налогоплательщиками.

Специалисты указанных отделов также должны иметь навыки:

- проведения корреляционно-регрессивного анализа;

- выявления схем отклонения от налогообложения при анализе документов.

Все сотрудники и руководители в Инспекции руководствуются конкретными должностными инструкциями, приказами и распоряжениями руководителя Инспекции и являются по своему статусу государственными служащими, а при исполнении служебных обязанностей – являются представителями государственной власти и находятся под защитой государства.

В формировании налоговых управленческих решений, в частности, по налоговым проверкам, ведущая роль отводится двум функциям налогового менеджмента: планированию и анализу.

Планирование и подготовка выездных налоговых проверок являются важным этапом работы налоговой инспекции в формировании и реализации налоговых управленческих решений. На этом этапе определяется перечень организаций, подлежащих выездным налоговым проверкам, сроки проведения и вид проверки, кадровые ресурсы, необходимые для их проведения.

Планирование выездных проверок проводится в соответствии со следующими принципами.

1. Принцип комплексности – предполагает согласованность всех этапов планирования, начиная от сбора и обработки информации о налогоплательщиках до составления плана проверок и перечня вопросов, подлежащих проверке.

2. Принцип непрерывности – выражается в увязке всех стадий планирования по срокам их проведения.

3. Принцип оптимальности – предполагает выбор для проведения выездных проверок таких объектов, где можно с наибольшей вероятностью выявить нарушения налогового законодательства и обеспечить максимальное поступление в бюджет сумм дополнительно начисленных налогов, пени и штрафов при минимальных затратах рабочего времени специалистов налоговых органов.

Планирование и подготовка выездных налоговых проверок проводятся в несколько этапов:

- сбор и систематизация информации о налогоплательщиках;
- камеральный анализ налоговых деклараций и бухгалтерской отчетности налогоплательщиков;
- анализ финансово-экономических показателей деятельности налогоплательщиков на контролируемой налоговой инспекцией территории;
- выбор объектов для проведения выездных налоговых проверок;
- подготовка и утверждение плана выездных налоговых проверок на предстоящий квартал;
- предпроверочный анализ информации о налогоплательщиках, отобранных для проведения выездных налоговых проверок, и подготовка перечней вопросов, подлежащих проверке.

В целях правильного отбора налогоплательщиков для проведения выездных налоговых проверок налоговой инспекции необходимо иметь максимально полную информацию о налогоплательщиках. Информация для анализа поступает как из внутренних, так и из внешних источников. К информации из внутренних источников можно отнести сведения, накопленные в ходе государственной регистрации и учета налогоплательщиков, камеральных проверок их деклараций, лицевых счетов и т.п. К информации из внешних источников относится информация о налогоплательщиках, полученная налоговыми органами от других государственных органов, органов государственной власти и местного

самоуправления, а также других юридических и физических лиц. Конечным результатом работы по сбору и обработке информации о налогоплательщиках является формирование в рамках автоматизированной информационной системы налоговых органов баз данных, содержащих информацию из вышеназванных источников по каждому налогоплательщику, состоящему на учете в налоговых органах.

Анализ финансово-экономических показателей деятельности налогоплательщиков на контролируемой налоговой инспекцией территории проводится на основании информации о деятельности всей совокупности или отдельных групп налогоплательщиков, имеющейся в АИС налоговых органов. При этом сопоставляются изменение основных показателей по каждому конкретному налогоплательщику и динамика одноименных показателей по всем налогоплательщикам или однородным группам налогоплательщиков. Проводится сравнительный анализ показателей конкретной организации с показателями организаций аналогичной отрасли и со средними значениями показателей по отрасли. Для анализа могут использоваться как абсолютные (объем и темп роста выручки, прибыли, сумм уплаченных налогов и т. п.), так и относительные (объем выручки на одного работающего, объем розничного товарооборота на одну контрольно-кассовую машину и т. п.) показатели. Выбор тех или иных показателей для анализа ограничивается только наличием соответствующих данных в АИС налоговых органов и возможностями программного обеспечения по анализу накопленной информации. Наибольший интерес, с точки зрения выбора объектов для выездной проверки, представляют налогоплательщики, показатели работы которых существенно отличаются от средних показателей по однородной группе налогоплательщиков.

По результатам анализа, отделом налоговой инспекции, ответственным за его проведение, готовятся рекомендации об отборе конкретных организаций для проведения выездных налоговых проверок с указанием причин. Они являются одним из оснований для принятия решения о включении соответствующих организаций в план проведения выездных налоговых проверок на предстоящий квартал.

Контрольный тест

1. Проблема постановки на учет налогоплательщика относится в теории принятия решений
 - а) к жестко структурированной;

- b) к слабо структурированной;
 - c) к стандартной;
 - d) к нестандартной.
- 2.** На этапе принятия налогового управленческого решения
- a) устанавливается альтернатива;
 - b) проводится оценка круга лиц, которые будут реализовывать решение;
 - c) составляются будущие формы отчетности по решению;
 - d) формируется цель налогового управленческого решения.
- 3.** Систему мотивации персонала на этапе «Воздействие» налогового управленческого решения нужно строить исходя из
- a) анализа потребностей государственных служащих;
 - b) фискальных целей государственной политики;
 - c) необходимости увеличения заработной платы работников ФНС;
 - d) прогноза последствий от принятия налогового управленческого решения.
- 4.** Налоговые управленческие решения в государственном налоговом менеджменте могут быть классифицированы:
- a) по уровню их принятия;
 - b) по субъектам их принятия;
 - c) по уровню и субъектам их принятия;
 - d) по объектам налогового управления.
- 5.** Окончательное решение о проведении выездной проверки организации принимается
- a) руководителем налогового органа;
 - b) руководителем налогового органа или его заместителем;
 - c) начальником отдела выездных налоговых проверок;
 - d) руководителем налогового органа или его заместителем, или начальником отдела выездных налоговых проверок.
- 6.** Решение о предоставлении налоговой отсрочки, рассрочки может отражать срок:
- a) 1, 2 или 6 месяцев;
 - b) 1-4 месяца;
 - c) не менее 1 и не более 6 месяцев;
 - d) до 1 года.
- 7.** Налоговые решения частной организации отличаются от государственных, в частности, тем, что они ...
- a) носят стратегический характер;
 - b) принимаются в условиях рыночной конкуренции;
 - c) носят оперативный характер;
 - d) не носят оперативный характер.
- 8.** Предпроверочный анализ конкретного налогоплательщика на этапе формирования управленческого решения имеет целью:
- a) сформировать программу выездной налоговой проверки;
 - b) выявить реальные налоговые нарушения у налогоплательщика за проверяемый период;

- c) принять решение о проведении дополнительной камеральной проверки;
 - d) составить акт с требованием уплаты штрафных налоговых санкций.
- 9.** Приоритетными для включения в план выездных налоговых проверок являются те налогоплательщики, в отношении которых ...
- a) у налогового органа имеются сведения об их участии в схемах ухода от налогообложения;
 - b) установлен факт налогового преступления;
 - c) у налогового органа имеются подозрения о финансовых махинациях налогоплательщика;
 - d) не проводилась проверка более 3-х лет.
- 10.** Планирование решения по выездным налоговым проверкам проводится в соответствии со следующими принципами:
- a) комплексности, целеполагания, объективности;
 - b) комплексности, презумции невиновности налогоплательщика, выборочности;
 - c) комплексности, непрерывности, оптимальности;
 - d) комплексности, непрерывности, единства, гласности.

Тематика рефератов

1. Формирование целей налогового управленческого решения.
Примеры.
2. Анализ проблемы и поиск решений в налоговой сфере. Примеры.
3. Порядок принятия налогового управленческого решения в государственном управлении. Примеры.
4. Порядок принятия налогового управленческого решения в частной организации. Примеры.
5. Методы воздействия на исполнителей налогового управленческого решения.
6. Мотивация труда работников налоговой службы.
7. Характеристика налоговых решений на федеральном уровне.
Примеры.
8. Характеристика налоговых решений на региональном уровне.
Примеры.
9. Характеристика налоговых решений на муниципальном уровне.
Примеры.
10. Характеристика Решения о постановке на учет предпринимателя (организации, обособленного подразделения). Пример.
11. Характеристика Решения о проведении камеральной проверки предпринимателя (организации, обособленного подразделения). Пример.
12. Характеристика Решения о проведении выездной проверки предпринимателя (организации, обособленного подразделения). Пример.
13. Характеристика Решения о предоставлении налогового кредита.
Пример.

Решение о переходе (или параллельном использовании) специального режима налогообложения;

14. Решение об утверждении налоговой (учетной политики в целях налогообложения) политики организации на предстоящий финансовый год;

15. Решение об утверждении налогового плана (налоговый бюджет, налоговый календарь);

16. Решение об уплате налоговых платежей за обособленное структурное подразделение;

17. Решение об изменении (корректировке) представленной налоговой отчетности и т.д.

18. Анализ основных показателей налоговой базы по отчетам, формируемым в Инспекции по закрепленным налогам.

19. Подготовка аналитических записок и оперативной информации по закрепленным налогам.

20. Предпроверочный анализ, выполнение отдельных действий, так или иначе, связанных с аналитической работой налогового органа.

21. Решения налоговых органов, связанные с получением объяснений налогоплательщиков, налоговых агентов и плательщиков сборов.

22. Решения налоговых органов, связанные с проверкой данных учета и отчетности.

23. Решения налоговых органов, связанные с осмотром помещений и территорий, используемых для извлечения дохода (прибыли).

24. Функции аналитического отдела налоговой инспекции.

25. Функции отдела урегулирования налоговой задолженности.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В современных условиях сложность решаемых управленческих задач как в органах государственного управления, так и частных организациях продолжает возрастать, что обуславливает потребность в постоянном совершенствовании методологии принятия управленческих решений. В связи с этим интерес представляют:

- характеристика всей совокупности научных методов, используемых в процессе принятия решений;
- определение предпочтительной области использования отдельного метода в зависимости от типа решения;
- условия, в которых принимаются решения.

Выбор методов для обоснования конкретных управленческих решений должен включать:

- анализ управленческой задачи с точки зрения ее содержания, возможности формализации;
- выбор состава методов для определения оптимального варианта решения;
- определение правил и условий применения выбранных методов.

Существуют два подхода к принятию управленческих решений и соответственно их сторонники и противники. Сторонники первого, полагают, что формализовывать процедуры принятия решений невозможно из-за сложности процесса управления и неопределенности внешней среды. Сторонники второго – полагают, что путем разработки формализованных алгоритмов принятия решений возможно превратить принятие решений в науку управления, тем самым исключить субъективные решения.

Достоинства и недостатки обоих методов очевидны, поэтому большинство менеджеров в процессе принятия решений стремятся совместить оба подхода. Это позволяет, с одной стороны, максимально использовать опыт, интуицию, знания руководителя, исполнителя, эксперта, а с другой – использовать часть процедур, где формальные методы решений найдены и проверены.

РЕКОМЕНДУЕМАЯ ЛИТЕРАТУРА

1. Налоговый Кодекс Российской Федерации. Части первая и вторая (по сост. на 01.01.2015) [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.nalkodeks.ru/>
2. Бюджетный кодекс Российской Федерации. Федеральный закон от 31.07.1998 № 145-ФЗ. – М.: ООО «Рид Групп», 2014. – 256 с. (Новейшее законодательство России).
3. О мероприятиях по реализации государственной социальной политики. Указ Президента РФ от 07.05.2012 № 597 [Электронный ресурс]: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/15233>.
4. Концепция планирования выездных налоговых проверок. Приказ ФНС России от 30.05.2007 № ММ-3-06/333 (в редакции Приказов ФНС России от 14.10.2008 № ММ-3-2/467@ и от 22.09.2010 № ММВ-7-2/461).
5. Балдин, К.В. Управленческие решения (8-е издание) [Электронный ресурс]: учебник для бакалавров/ К.В. Балдин, С.Н. Воробьев, В.Б. Уткин. - Электрон. текстовые данные. - М.: Дашков и К, 2015. - 495 с. - Режим доступа: <http://www.iprbookshop.ru/52305>. - ЭБС «IPRbooks», по паролю
6. Барышников, Ю.Н. – Эволюция управленческой мысли / Ю.Н. Барышников [Электронный ресурс]: – режим доступа koism.rags/publ/articles/11.php.
7. Вдовин, В.М. Теория систем и системный анализ: учебник / В.М. Вдовин, Л.Е. Суркова, В.А. Валентинов. – М.: Дашков и К, 2013. – 644 с.
8. Голубков, Е.П. Методы принятия управленческих решений. В 2 частях. Часть 1 / Е. П. Голубков.- М.: Юрайт, 2018. - 184 с.
9. Голубков, Е.П. Методы принятия управленческих решений. В 2 частях. Часть 2. Учебник и практикум / Е. П. Голубков. - М.: Юрайт, 2016. - 272 с.
10. Зайцев, М.Г. Методы оптимизации управления и принятия решений: примеры, задачи, кейсы / М.Г. Зайцев, С.Е. Варюхин. - М.: Дело АНХ, 2015. - 640 с.
11. Золотова, Т.В. Методы принятия управленческих решений: Учебник для бакалавров / Т. В. Золотова. КноРус, 2017. - 344 с.
12. Ивасенко, А.Г. Разработка управленческих решений / А. Г. Ивасенко, Я. И. Никонова, Е. Н. Плотникова. - М.: КноРус, 2017. - 168 с.
13. Кнорринг, В.И. Теория, практика и искусство управления. Этапы развития теории и практики управления в XX веке. – [Электронный ресурс]. URL: http://polbu.ru/knorrning_management/ch31_all.html.
14. Коробко, В.И. Теория управления: учеб. пособие / В.И. Коробко. – М.: Юнити-Дана, 2012. – 383 с.
15. Кузнецова, Н.В. Методы принятия управленческих решений. Учебное пособие / Н. В. Кузнецова. - М.: Инфра-М, 2016. - 224 с.

16. Малышева, М.А. Теория и методы современного государственного управления: учеб.-метод. пособие. – [Электронный ресурс]. URL: http://window.edu.ru/catalog/pdf2txt/003/78003/58936?p_page=3.
17. Москвитин, Г.И. Теория и практика принятия управленческих решений: Учебник / Г.И. Москвитин. – М.: КноРус, 2019. - 344 с.
18. Орлов, А.И. Организационно-экономическое моделирование. Теория принятия решений: Учебник / А. И. Орлов. – М.: КноРус, 2018. - 568 с.
19. Попов, В.Н. Системный анализ в менеджменте / В. Н. Попов, В. С. Касьянов, И. П. Савченко. – М.: КноРус, 2017. - 304 с.
20. Ременников, В.Б. Управленческие решения / В.Б. Ременников. – М.: МИЭМП, 2010. - 140 с.
21. Рубчинский, А.А. Методы и модели принятия управленческих решений: Учебник и практикум / А. А. Рубчинский. – М.: Юрайт, 2016. - 526 с.
22. Соловьев, А. Принятие государственных решений / А. Соловьев [Электронный ресурс]: http://grosbook.info/index.php?lid=2202&name=Files&op=view_file.
23. Тарасенко, Ф.П. Прикладной системный анализ/ Ф. П. Тарасенко.- М.: КноРус, 2019. - 322 с.
24. Тебекин, А.В. Методы принятия управленческих решений: Учебник / А. В. Тебекин. - М.: Юрайт, 2016. - 432 с.
25. Трофимова, Л.А. Методы принятия управленческих решений: Учебник / Л. А. Трофимова, В. В. Трофимов. – М.: Юрайт, 2016. - 336 с.
26. Учитель, Ю.Г. Разработка управленческих решений (2-е издание) [Электронный ресурс]: учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Антикризисное управление» и другим экономическим специальностям, специальности «Менеджмент организации»/ Ю.Г. Учитель, А.И. Терновой, К.И. Терновой. - Электрон. текстовые данные. - М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2015. - 383 с. - Режим доступа: <http://www.iprbookshop.ru/52555>. - ЭБС «IPRbooks», по паролю.
27. Фредерик Тейлор. Принципы научного менеджмента. – [Электронный ресурс]. URL: http://tourlib.net/books_men/taylor.htm.
28. Халин, В.Г. Теория принятия решений. В 2 Томах. Том 2: Учебник и практикум / В.Г. Халин. – М.: Юрайт, 2016. - 432 с.

СОДЕРЖАНИЕ

Глава 1. БАЗОВЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ ТЕОРИИ УПРАВЛЕНЧЕСКИХ РЕШЕНИЙ	3
1.1 Понятие управленческого решения.	3
1.2 Классификации управленческих решений и методы их принятия	7
1.3 Этапы в разработке управленческого решения	15
1.4 Формализованные, неформализованные и смешанные методы принятия управленческих решений	19
Контрольный тест	27
Тематика рефератов	29
Глава 2. ГОСУДАРСТВЕННЫЕ УПРАВЛЕНЧЕСКИЕ РЕШЕНИЯ И ПРОБЛЕМЫ В ИХ РЕАЛИЗАЦИИ	30
2.1 Теории государственного управления. Классификация и формы государственных управленческих решений	30
2.2 Социальный механизм государственных управленческих решений	37
2.3 Характерные черты государственного управленческого решения. Проблема координации деятельности государственных органов	42
2.4 Государственные управленческие решения финансового характера	49
Контрольный тест	61
Тематика рефератов	63
ГЛАВА 3. ПРИМЕР РЕАЛИЗАЦИИ МЕТОДОВ УПРАВЛЕНЧЕСКИХ РЕШЕНИЙ (СФЕРА НАЛОГОВОГО УПРАВЛЕНИЯ)	64
3.1. Алгоритмизация формирования налоговых управленческих решений. Мотивация исполнения решений	64
3.2. Прикладная классификация налоговых решений	72
3.3 Планово-аналитические функции налоговых органов на этапе подготовки налоговых управленческих решений	76
3.4 Контрольные мероприятия в реализации налоговых управленческих решений	86
Контрольный тест	91
Тематика рефератов	93
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	95
РЕКОМЕНДУЕМАЯ ЛИТЕРАТУРА	96

Зайков В.П.

доктор экономических наук, доцент

**МЕТОДЫ ПРИНЯТИЯ
УПРАВЛЕНЧЕСКИХ РЕШЕНИЙ**

*Электронное
учебно-методическое пособие*

Объем 6.2 п.л.

*Кубанский институт социэкономки и права (филиал)
Образовательного учреждения профсоюзов высшего образования
«Академия труда и социальных отношений»*

г.Краснодар, ул.Атарбекова, 42