

*Ф.Н. Салихов,  
аспирант  
(ГУУ, г. Москва)*

## **ОЦЕНКА КАЧЕСТВА ЭФФЕКТИВНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ РЕШЕНИЙ НА ПРИМЕРЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО АКТА**

Слова «принятие решений» в настоящее время используются очень широко. Говорят, что наилучший вариант решения может быть получен путем математических расчетов, и есть случаи, когда это возможно. Говорят о компьютерах или об искусственном интеллекте, принимающих решения, и это тоже имеет место.

Как в жизни отдельного человека, так и в повседневной деятельности органов государственной власти принятие решений является важнейшим этапом, который определяет будущее всего государства.

Для подавляющего большинства государственных решений нельзя точно рассчитать и оценить последствия данных решений во всех деталях и мелочах. Можно лишь предполагать, что определенный вариант решения приведет к наилучшему результату. Однако такое предположение может оказаться ошибочным, потому что никто не может заглянуть в будущее и знать все наверняка.

Поэтому государственные решения являются исключительно важным для практики и интересным для науки объектом исследования. Уступая компьютеру в скорости и точности вычислений, лицо принимающее решения (государственный деятель) тем не менее, обладает уникальным умением быстро оценивать обстановку, выделять главное и отбрасывать второстепенное, соизмерять противоречивые оценки, восполнять неопределенность своими догадками. Эти ценные качества опытного руководителя спасали людей на всем протяжении человеческой истории.

В современной науке о принятии решений считается, что варианты решений характеризуется различными показателями их привлекательности для лица принимающего решения (ЛПР). Эти показатели называют признаками, факторами, атрибутами или критериями. Для последующего изложения применим термин «критерий». Например, при выборе предстоящих путешествий существует два критерия оценки – стоимость и возможность получить новые впечатления. Таким образом, будем называть критериями оценки альтернатив показатели их привлекательности (или непривлекательности) для участников процесса выбора.

Для последующего понимания темы применим следующие определения. Решение - результат выбора из множества вариантов, альтернатив и представляет собой руководство к действию на основе разработанного проекта или плана работы. Критерии оценки качества управленческих решений - это те показатели, те характеристики, основываясь на которых можно судить о том, насколько хорошо руководители принимают управленческие решения. Управленческое решение - это результат конкретной управленческой деятельности руководителя. Качество управленческого решения - совокупность свойств, которыми обладает управленческое решение, отвечающих в той или иной мере потребностям успешного разрешения проблемы [4].

В профессиональной деятельности выбор критериев часто определяется многолетней практикой, опытом. В подавляющем большинстве задач имеется достаточно много критериев оценок вариантов решений. Эти критерии могут быть независимыми или зависимыми.

Предположим, что две сравнимые альтернативы имеют различные оценки по первой группе критериев и одинаковые – по второй группе. В теории принятия решений принято считать критерии зависимыми, если предпочтения ЛПР при сравнении альтернатив меняются в зависимости от значений одинаковых оценок по второй группе критериев.

На сложность задач принятия решений влияет также количество критериев. При небольшом числе критериев (два – три) задача сравнения двух альтернатив достаточно проста и прозрачна, качества по критериям могут быть непосредственно сопоставлены и может быть выработан компромисс. При большом числе критериев задача становится малообозримой. К счастью, при большом количестве критериев они обычно могут быть объединены в группы, имеющие конкретное смысловое значение и название. Основанием для естественной группировки критериев является возможность выделить плюсы и минусы альтернатив, их достоинства и недостатки (например, стоимость и эффективность). Такие группы, как правило, независимы. Выяснение структуры на множестве критериев делает процесс принятия решений значительно более осмысленным и эффективным [5].

Использование критериев для оценки альтернатив требует определения градаций качества: лучших, худших и промежуточных оценок. Иначе говоря, существуют шкалы оценок по критериям. В принятии решений принято различать шкалы непрерывных и дискретных оценок, шкалы количественных и качественных оценок. Так, для критерия «стоимость» может быть использована непрерывная количественная шкала оценок (в денежных единицах). Для критерия «наличия квартиры» может быть использована качественная двоичная шкала: есть либо нет. Кроме категорий «качественные – количественные», «непрерывные – дискретные», в принятии решений необходимо различать следующие типы шкал.

1. Шкала порядка – оценки упорядочены по возрастанию или убыванию предпочтений ЛПР. Примером может служить шкала экологической чистоты района около места жительства:

- очень чистый район;
- вполне удовлетворительный по чистоте;
- экологическое загрязнение велико.

2. Шкала равных интервалов – интервальная шкала. Для этой шкалы имеются равные расстояния по изменению качества между оценками.

3. Шкала пропорциональных оценок – идеальная шкала. Примером является шкала оценок по критерию стоимости, отсчет в которой начинается с установленного значения (например, с нулевой стоимости).

В принятии решений чаще всего используются порядковые шкалы и шкалы пропорциональных оценок.

Не следует думать, что принятие решений есть одномоментный акт. Очень часто это достаточно длинный и мучительный процесс. Г. Саймон выделяет в нем три этапа: поиск информации, поиск и нахождение альтернатив, и выбор лучшей альтернативы.

На первом этапе собирается вся доступная на момент принятия решения информация: фактические данные, мнения экспертов. Там, где это возможно, строятся математические модели; проводятся социологические опросы; определяются взгляды на проблему со стороны активных групп, влияющих на ее решение. Второй этап связан с определением того, что можно, а чего нельзя делать в имеющейся ситуации, т.е. с определением вариантов решений (альтернатив). И уже третий этап включает в себя сравнение альтернатив и выбор наилучшего варианта (или вариантов) решения [1].

Рассмотрим на примере следующий законодательный акт и оценим по критериям качества. Данный пример был использован, чтобы наглядно продемонстрировать необходимость использования систематизированной методики выработки, оценки, прогнозирования последствий внедрения законодательных актов.

Оценим на примере качество действующих закона «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений» и Бюджетного кодекса Российской Федерации.

В настоящее время наблюдается поступательное увеличение темпов инвестиционной деятельности. В российскую экономику инвестируют, как иностранные инвесторы, так и отечественные. Но поток инвестированных средств не является максимальным по своей величине. Причиной тому является совокупность различных факторов, таких как инвестиционная стабильность, инвестиционный климат, отношение к частной собственности и гарантии инвесторам, уровень коррупции и законодательное обеспечение. Последний фактор мы рассмотрим более подробно. На текущий момент в России действует законодательная база, включающая в свой состав свыше трехсот различных документов, которые регламентируют и регулируют инвестиционную деятельность, и основной состав которых включает два основных блока:

1 блок (нормативно-правовые акты, регулирующие инвестиционную деятельность в целом) включает следующие федеральные законы:

- Закон «Об инвестиционной деятельности в РСФСР» от 26 июня 1991 г. № 1488-1;
- Закон «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений» от 25 февраля 1999 г. № 39-ФЗ;
- Закон «Об иностранных инвестициях в Российской Федерации» от 9 июля 1999 г. № 160-ФЗ.

2 блок (специальные НПА, регулирующие вопросы бюджетной поддержки инвестиций):

- Бюджетный кодекс РФ;
- Постановление Правительства РФ от 03.04.2006 № 194 "О порядке предоставления субъектам РФ и распределения между ними субсидий из федерального фонда регионального развития в 2006 году», и др. подзаконные акты, регулирующие вопросы, связанные с непосредственным распределением бюджетных средств, выделяемых с целью финансирования и поддержки инвестиционных проектов.

Рассмотрим более подробно Закон «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений» от 25 февраля 1999 г. № 39-ФЗ и Бюджетный кодекс РФ.

Так Государственное регулирование инвестиционной деятельности согласно Закону «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений» (далее – Закон 39-ФЗ) осуществляется в двух формах:

1. Создание благоприятных условий для развития инвестиционной деятельности:

- совершенствование системы налогов, механизма начисления амортизации и использования амортизационных отчислений;
- защита интересов инвесторов; принятие антимонопольных мер;
- расширение использования средств населения и иных внебюджетных источников финансирования жилищного строительства и строительства объектов социально-культурного назначения;
- создание возможностей формирования субъектами инвестиционной деятельности собственных инвестиционных фондов и т.д.

2. Прямое участие государства в инвестиционной деятельности:

- разработка, утверждение и финансирование инвестиционных проектов за счет средств бюджетов;
- формирование перечня строек и объектов технического перевооружения для государственных нужд;
- предоставление на конкурсной основе государственных гарантий по инвестиционным проектам за счет средств бюджетов;

- размещение на конкурсной основе средств бюджетов для финансирования инвестиционных проектов на возвратной и срочной основах с уплатой процентов за пользование ими, либо на условиях закрепления в государственной собственности соответствующей части акций создаваемого акционерного общества, которые реализуются через определенный срок на рынке ценных бумаг с направлением выручки от реализации в доходы соответствующих бюджетов;
- вовлечение в инвестиционный процесс временно приостановленных и законсервированных строек и объектов, находящихся в государственной собственности;
- предоставление концессий российским и иностранным инвесторам по итогам торгов (аукционов и конкурсов).

Соответственно, из выше указанных формулировок следует:

1. Перечень мер, направленных на создание благоприятных условий для развития инвестиционной деятельности не несет никакой регулятивной нагрузки.

2. Перечень способов прямого участия государства в инвестиционной деятельности несколько более конкретен, однако он также не позволяет построить на его основе единообразную и прозрачную систему государственного (муниципального) финансирования инвестиционных проектов.

Перейдем к рассмотрению Бюджетного кодекса Российской Федерации в тесной взаимосвязи с ФЗ №39 на предмет формулировок определяющих понятия. Разберем через призму двух законодательных документов термин инвестиции. Понятие инвестиций, приведенное БК РФ, противоречит содержащемуся в других федеральных законах:

1. Статья 80 БК РФ регулирует предоставление бюджетных инвестиций юридическим лицам, не являющимся государственными или муниципальными унитарными предприятиями. При этом под бюджетными инвестициями в статье понимаются исключительно вложения бюджетных средств в уставной (складочный) капитал этих юридических лиц.

2. Согласно Федеральному закону «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений» №39-ФЗ, инвестициями признается вложение денежных средств в объекты предпринимательской деятельности в целях получения прибыли или достижения иного полезного эффекта в зависимости от способов такого вложения

Согласно действующему законодательству, инвестиционным проектам может предоставляться поддержка за счет:

- бюджетных субсидий и субвенций;
- бюджетных кредитов;
- государственных гарантий;
- участия в капитале юридического лица, осуществляющего инвестиционную (инновационную) деятельность;
- предоставления налоговых льгот.

При этом порядок предоставления бюджетной поддержки инвестиций с использованием указанных форм финансирования содержит целый ряд необоснованных различий, на примере государственных гарантий.

#### Государственные гарантии:

- Представляют собой условное обязательство, не предполагающее прямого бюджетного финансирования в текущем году.
- Однако при этом условия их предоставления лицам, реализующим инвестиционные проекты, наиболее жесткие.
- Согласно статье 115 БК «гарантии предоставляются, как правило, на конкурсной основе».

- Прочие формы бюджетной поддержки инвестиционных проектов проведения конкурса не предполагают.

Для предоставления государственной гарантии на определенную сумму требуется санкция представительного органа (для федерального уровня при сумме гарантии свыше 100 млн. рублей, для регионального и муниципального – при сумме гарантии свыше 0,01 процента расходов соответствующего бюджета) и проверка финансового состояния получателя указанной гарантии.

На наш взгляд, в анализируемых законодательных актах допущены следующие недостатки: неточность формулировок основных базовых понятий, отсутствие социально-экономического прогнозирования последствий функционирования нормативно-правовых актов, отсутствие системы долгосрочного планирования, отсутствие более тщательного контроля в сфере капитальных затрат (см. табл. 1).

Качество каждого выбора вносит существенный вклад в общую оценку качества всего управленческого решения. Качество измеряется в относительных единицах от 0 до 1. Низшему качеству управленческих решений присваивается значение 0, а высшему - 1. Общее качество управленческих решений вычисляется произведением значений показателей. В нашем примере высшее значение критерия будет равна 1,0, среднее значение критерия будет равна 0,5, а низшее значение критерия будет равна 0,3. Низшему критерию присваивается значение 0,3, потому что любое некачественное решение имеет низкоэффективный результат [2].

Таблица 1.

Критерии и показатели качества ставки транспортного налога

Наименование критерия	Значения показателя	Значение критерия
Уровень точности формулировки основных базовых понятий	высокий уровень	1,0
	средний уровень	0,5
	низкий уровень	0,3
Уровень социально-экономического прогнозирования	высокий уровень	1,0
	средний уровень	0,5
	низкий уровень	0,3
Уровень системности долгосрочного планирования	высокая степень	1,0
	средняя степень	0,5
	низкая степень	0,3
Уровень качества контроля в сфере капитальных затрат	высокий уровень	1,0
	средний уровень	0,5
	низкий уровень	0,3

Теперь оценим качество решения путем перемножения значения критерий. При разработке данных нормативно-правовых актов выполним 4 операции и проставим следующие значения качеств: 0,5; 0,3; 0,3; 0,5. Общее качество управленческого решения будет равно:  $0,5 \cdot 0,3 \cdot 0,3 \cdot 0,5 = 0,0225$ ! Это низкий уровень качества!

Дополнительно применим методы решения критериальных задач по оптимизации, используя метод Парето – эффективных решений.

Диаграмма Парето позволяет распределить усилия для разрешения возникающих проблем и установить основные факторы, с которых нужно начинать действовать с целью преодоления возникающих проблем.

Построение диаграммы Парето начинают с классификации возникающих проблем по отдельным факторам (например, проблемы, относящиеся к браку; проблемы, относящиеся к

работе оборудования или исполнителей, и т.д.). Затем следуют сбор и анализ статистического материала по каждому фактору, чтобы выяснить, какие из этих факторов являются преобладающими при решении проблем [3].

Итак, для точности оценки качества нормативно-правовых актов по вышеприведенным критериям (см. Табл. 1), дифференцируем эти критерии по следующим признакам: доминирующие и сателлитные. К доминирующим признакам отнесем критерий «Уровень социально-экономического прогнозирования» и «Уровень системности долгосрочного планирования», так как эти критерии формируют дальнейшую оценку всей ситуации и последствий складывающихся в результате действия оцениваемых нормативно-правовых актов. К сателлитным отнесем критерии «Уровень точности формулировки основных базовых понятий» и «Уровень качества контроля в сфере капитальных затрат», потому что они являются следствием проявления доминирующих факторов функционирования инвестиционного законодательства.

Проведем анализ альтернатив (см. Табл. 2 и 3). Для этого создадим две модели взаимосвязи доминантному и сателлитному признаку, которые будут отражать их взаимосвязь.

Таблица 2

Взаимосвязь доминирующего и сателлитного признака по критерию социально-экономического прогнозирования

Альтернативы	Критерий	
	Уровень социально-экономического прогнозирования	Уровень точности формулировки основных базовых понятий
1 альтернатива	высокий уровень	высокий уровень
2 альтернатива	высокий уровень	низкий уровень
3 альтернатива	низкий уровень	высокий уровень
4 альтернатива	низкий уровень	низкий уровень

Альтернативы, представленные в табл. 2, изображены графически на рис. 1.

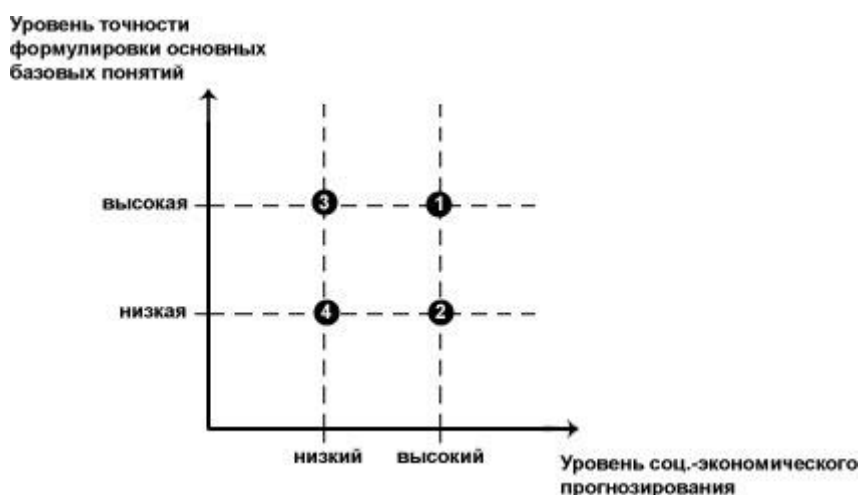


Рисунок 1. Представление альтернатив и их оценка по критериям

Инвестиционное законодательство на данный момент по критерию социально-экономического прогнозирования принято по 4-ой альтернативе. Как видно на рисунке 1,

лучшей является альтернатива 1, ввиду того, что данная альтернатива предполагает высокий уровень социально-экономического прогнозирования и, как следствие, более высокая точность формулировки основных понятий инвестиционного законодательства. Если в данный момент невозможно достичь альтернативы 1, и альтернативы 2 и 3 являются равнозначными, то выбор между альтернативами относится к прерогативе компетентных органов управления инвестиционной деятельностью.

Таблица 3.

Взаимосвязь доминирующего и сателлитного признака по критерию долгосрочного планирования

Альтернативы	Критерий	
	Уровень системности долгосрочного планирования	Уровень качества контроля в сфере капитальных затрат
1 альтернатива	высокий уровень	высокий уровень
2 альтернатива	высокий уровень	низкий уровень
3 альтернатива	низкий уровень	высокий уровень

Альтернативы, представленные в табл. 3, изображены графически на рис. 2.

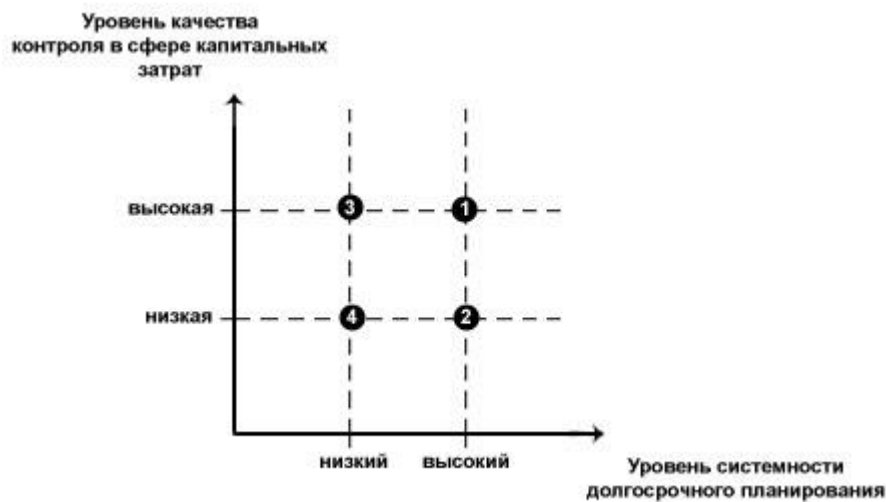


Рисунок 2. Представление альтернатив и их оценка по критериям

Инвестиционное законодательство на данный момент по критерию долгосрочного планирования принято по 4-ой альтернативе. Как видно на рисунке 1, лучшей является альтернатива 1, ввиду того, что данная альтернатива предполагает высокий уровень социально-экономического прогнозирования и, как следствие, более высокая точность формулировки основных понятий инвестиционного законодательства. Если в данный момент невозможно достичь альтернативы 1, и альтернативы 2 и 3 являются равнозначными, то выбор между альтернативами относится к прерогативе компетентных органов управления инвестиционной деятельностью.

Проведем сравнительный анализ наилучших альтернатив, описанных выше, используя множество Парето (см. рис.3).

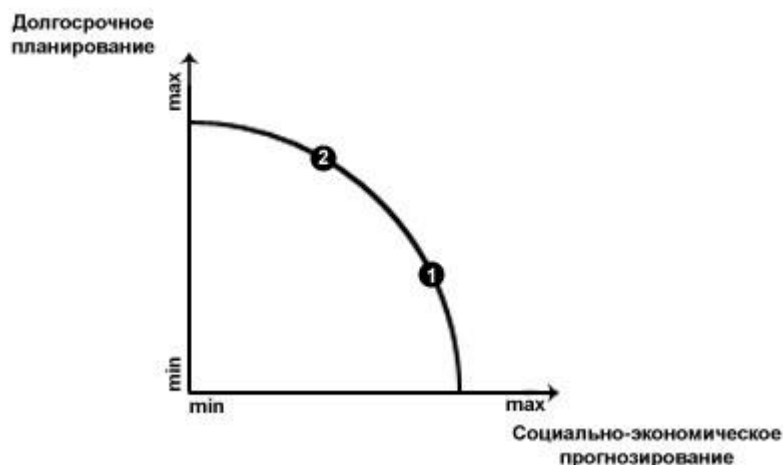


Рисунок 3. Множество Парето при оценке основных моделей

Нетрудно убедиться, что множество Парето включает в себя наиболее «контрастные» альтернативы, сложные для сравнения (см. Рис.3). Если стоит задача выбора одной лучшей альтернативы, то она обязательно принадлежит множеству Парето. Поэтому во многих методах принятия решений очень важен этап выделения множества Парето из всего множества заданных альтернатив [3].

Сравниваемые варианты альтернатив находящиеся на множестве Парето лицо принимающее решения останавливается на одном из них и делает окончательный выбор.

Исходя из этого совершенствование долгосрочного планирования, учета и контроля государственных (муниципальных) капитальных вложений, социально-экономического прогнозирования предлагается осуществить по следующим направлениям:

- определение содержания и взаимного соотношения базовых понятий, используемых при осуществлении инвестиционной политики государства и классификация различных видов и форм бюджетных инвестиций и мер бюджетной поддержки инвестиций, осуществляемых другими инвесторами;
- ужесточение контроля за осуществлением капитальных расходов;
- внедрение механизмов средне- и долгосрочного планирования капитальных расходов;
- уточнение процедуры составления бюджета в части прогнозирования капитальных расходов, в том числе за счет внедрения методов бюджетирования, ориентированного на результат.

#### *Использованная литература*

- 1.Ларичев О.И. Теория и методы принятия решений, а также Хроника событий в Волшебных странах: Учебник. – 2-е изд., перераб. М.: Логос, 2003
- 2.Литвак Б.Г. Разработка управленческого решения: Учеб. для вузов. – 3-е изд., испр. М.: Дело, 2002
- 3.Подиновский В.В., Ногин В.Д. Парето - оптимальные решения многокритериальных задач. М.: Наука, 1982.
- 4.Смирнов Э.А. Разработка управленческих решений: Учебник для вузов. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2000
- 5.Смирнов Э.А. Управление качеством рекламы: РИП Холдинг, М., 2000