

Оценка примеров некачественных решений

Ф.Н. Салихов, ГУУ

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 роботах, принимающих решения, и это тоже имеет место.

Как в жизни отдельного человека, так и в повседневной деятельности организаций принятие решений является важнейшим этапом, который определяет их будущее. Человек выбирает профессию, друзей, партнера по браку, работу, дом и многое другое, причем история его жизни есть последовательность удачных или неудачных решений. Руководители стран, президенты, премьер-министры, короли, цари решают, с кем сотрудничать и с кем воевать, проводить ли реформы, запрещать или разрешать, казнить или миловать. Всем известно, что данные решения составляют основное содержание учебников по истории.

Для подавляющего большинства человеческих решений нельзя точно рассчитать и оценить последствия. 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 человеческие решения являются исключительно важным для практики и интересным для науки объектом исследования. Уступая компьютеру в скорости и точности вычислений, человек тем не менее обладает уникальным умением быстро оценивать обстановку, выделять главное и отбрасывать второстепенное, соизмерять противоречивые оценки, восполнять неопределенность своими догадками. Эти ценные качества спасали людей на всем протяжении человеческой истории. Как человек принимает решения, почему одни преуспевают там, где другие терпят неудачи, - во всем этом мы разберемся в данной статье.

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.¹

¹ Смирнов Э.А. Разработка управленческих решений: Учебник для вузов. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2000

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. Предположим, что человек при покупке автомобиля учитывает три критерия: цену (чем меньше, тем лучше), размер (чем больше, тем лучше) и конструкцию коробки передач (автоматическая коробка передач лучше механической). Пусть по третьему критерию сравнимые автомобили имеют одинаковую оценку. Тогда ЛПР предпочитает большую и сравнительно дешевую машину, небольшой и более дорогой при автоматической коробке передач. Но его предпочтения могут измениться на обратные при механической коробке передач из-за трудностей в вождении большой машины. В данном примере критерии являются зависимыми.

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.²

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. Например, шкала дополнительной прибыли для предпринимателя может быть следующей: 1 млн., 2 млн., 3 млн., и т.д. Для интервальной шкалы характерно,

² Смирнов Э.А. Управление качеством рекламы: РИП Холдинг, М., 2000

что начало отсчета выбирается произвольно, так же как и шаг (расстояние между оценками) шкалы.

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.³

Приведем примеры некачественных решений:

1 пример, на основании закона № 33 «О транспортном налоге».

По определению, транспортный налог - это налог, взимаемый с владельцев зарегистрированных автотранспортных средств. Данный налог используют для восстановления изношенной и прокладки новой дорожной инфраструктуры.

В России транспортный налог взимается в зависимости от мощности двигателя, измеряемой в лошадиных силах (л.с.)⁴. То есть, чем двигатель автомобиля имеет больше лошадиных сил, тем владелец больше выплачивает транспортный налог.

В законе о транспортном налоге, по нашему мнению, существуют следующие недостатки: ошибочность определения степени износа дорог и частоты поездок каждой единицы автотранспорта.

Показатели степени износа дорог для видов автотранспорта (мотоциклеты, легковые, грузовые и т.д.) разные. Приведем пример расчета транспортного налога по видам автотранспорта. Легковой автомобиль, марки Toyota Prado 100 имеет 249 л.с.⁵, а грузовой ЗИЛ имеет 230 л.с.⁶ и получается, что Toyota платит: $249 \cdot 75 = 18675$ руб./год, а ЗИЛ: $230 \cdot 55 = 12650$ руб./год. В законе для легковых автомобилей коэффициент износа установлен больше, чем для грузовых, а по факту грузовые автомобили, тем более, если груженые, больше изнашивают дороги. Также, упустили из внимания частоту поездок единицы автотранспорта. В нынешней ситуации, нужно платить налог, даже если машина не совершает никаких поездок в течение длительного периода времени.

³ Ларичев О.И. Теория и методы принятия решений, а также Хроника событий в Волшебных странах: Учебник. – 2-е изд., перераб. М.: Логос, 2003.

⁴ Ставка транспортного налога <http://www.klerk.ru/doc/114689/>

⁵ Официальный сайт автомобилей Toyota http://www.toyota.ru/cars/new_cars/land_cruiser/specs.aspx

⁶ Официальный сайт грузовых автомобилей ЗИЛ <http://www.amo-zil.ru/zil/52.html#view>

Получается, что государство с автовладельцев взимает транспортный налог не по принципу физического воздействия на дорожное полотно, а как налоговая выплата на роскошь передвижения, то есть из-за плохого управления подрядами ремонта дорог и высокой коррупцией в этой сфере, все усилия, направляемые на улучшение качества всех видов дорог, полностью нивелируются.

На наш взгляд, в схеме расчета величины транспортного налога на единицу автотранспорта допущены следующие ошибки: несовершенство законодательной базы в области налоговой политики и степень дифференциации классификаций видов автотранспорта (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.⁷

Таблица 1.
Критерии и показатели качества ставки транспортного налога

Наименование критерия	Значения показателя	Значение критерия
Степень разработанности законодательной базы в сфере налоговой политики	высокая степень разработанности	1,0
	средняя степень разработанности	0,5
	низкая степень разработанности	0,3
Степень дифференциации классификаций видов автотранспорта	соответствие	1,0
	частичное соответствие	0,5
	несоответствие	0,3

Оценим качество решения расчета величины транспортного налога на единицу автотранспорта. При разработке решения выполним 3 операции и проставим следующие значения качеств: 0,3; 0,3. Общее качество управленческого решения будет равно: $0,3 \cdot 0,3 = 0,09$! Это низкий уровень качества!

Применим методы решения критериальных задач оптимизации (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.

Итак, при оценке используем два основных критерия: степень дифференциации по видам автотранспорта и степень разработанности

⁷ Литвак Б.Г. Разработка управленческого решения: Учеб. для вузов. – 3-е изд., испр. М.: Дело, 2002

законодательной базы и приведем все возможные альтернативы решения (см. Табл.2).

Таблица 2

Сравнение решений по эффективному принятию решений в области
транспортного налога

Альтернативы	Критерий	
	Степень разработанности законодательной базы в сфере налоговой политики	Степень дифференциации классификаций видов автотранспорта
1 альтернатива	Высокая степень разработанности	Соответствие
2 альтернатива	Средняя степень разработанности	Соответствие
3 альтернатива	Высокая степень разработанности	Частичное соответствие
4 альтернатива	Средняя степень разработанности	Частичное соответствие
5 альтернатива	Низкая степень разработанности	Соответствие
6 альтернатива	Высокая степень разработанности	Несоответствие
7 альтернатива	Средняя степень разработанности	Несоответствие
8 альтернатива	Низкая степень разработанности	Частичное совпадение
9 альтернатива	Низкая степень разработанности	Несоответствие

Альтернативы, представленные в табл. 2, изображены графически на рис. 1. На рисунке 1 видно, что задана группа возможных альтернатив. Сравнивая все альтернативы попарно и исключая те из них, которые доминируются хотя бы одной из оставшихся альтернатив. Тогда оставшиеся (недоминируемые) альтернативы принадлежат множеству Парето.

Альтернативы, принадлежащие множеству Парето, невозможно сравнить непосредственно на основе критериальных оценок. Но если решение должно быть принято (например, налоговое законодательство должно принять из многих альтернативных решений один), то сравнение альтернатив, принадлежащих множеству Парето, возможно на основе дополнительной информации. Так, в нашем примере власти нашего государства должны решить, что для них привлекательней: высокая степень разработанности законодательной базы в сфере налоговой политики или полная степень соответствия дифференциации по видам автотранспорта, а может пока 2 или 3 альтернатива будет более достаточной.

Нетрудно убедиться, что множество Парето должен включать в себя наиболее «контрастные» альтернативы, сложные для сравнения. 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.⁸

Рисунок показывает, что в настоящее время решение по поводу транспортного налога действует по 9-ой альтернативе, то есть, по степени дифференциации классификаций по видам автотранспорта, легковые автомобили имеют большую ставку налогообложения, нежели грузовые. Бесспорно, даже в некачественных решениях есть свои плюсы, а именно легковых больше, чем грузовых автомобилей, а значит и огромный поток налоговых сборов, так как легковых больше, чем грузовых автомобилей.

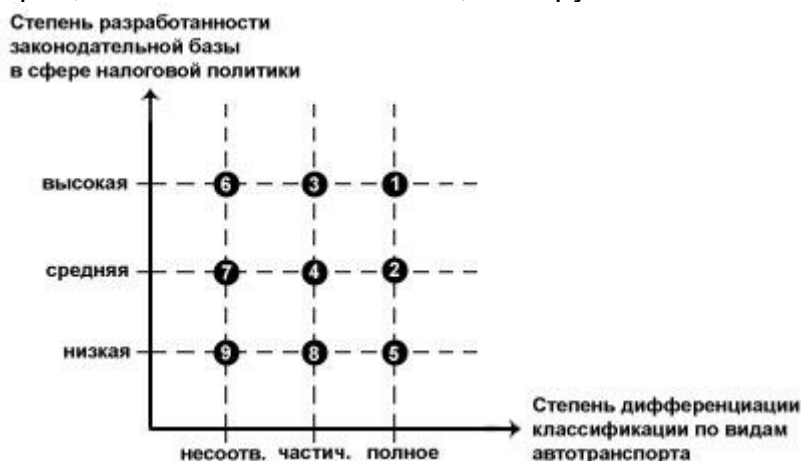


Рисунок 1. Представление альтернатив их оценками по критериям

В данном случае получается, что государство думает не о своих гражданах, а о том, как с них изъять больше материальных средств в виде налоговых сборов, и с каждым днем обостряя недовольство автовладельцев.

Безусловно, как видно на рис.1, доминирующей является 1 альтернатива, когда четко проработана законодательная база в сфере налоговой политики и полное соответствие степени дифференциации по видам автотранспорта.

Следовательно, для качественного решения сложившейся проблемы предлагается внести изменения в налоговое законодательство, а именно включив транспортный налог в стоимость топлива по принципу, кто больше ездит – тот больше платит. Данным действием изменяем схему расчета транспортного налога, а также проводим реформу организационной структуры управления тех предприятий, которые осуществляют обслуживание и ремонт дорожной инфраструктуры, повысив тем самым их эффективность.

Подытоживая, необходимо провести работу по уточнению классификаций видов автотранспорта, тем самым обеспечив логическую прозрачность, и законодательной базы, и повышения мотивации автовладельцев по уплате транспортного налога.

2 пример. Реклама лекарственных средств на телевидении.

В федеральном законе от 22 июня 1998 г. № 86. «О лекарственных средствах», в 44 статье разрешается рекламировать лекарственные средства.

В настоящее время на телевидении разрешена реклама только сертифицированных в России лекарственных средств, которые могут быть использованы в самолечении. Зачастую обычные обыватели предпочитают

⁸ Подиновский В.В., Ногин В.Д. Парето - оптимальные решения многокритериальных задач. М.: Наука, 1982.

использовать разрекламированные лекарственные средства при лечении распространенных заболеваний. Стоит отметить, что правильный диагноз заболевания может поставить только врач-специалист и назначить соответствующие лечение. Таким образом, неправильное применение разрекламированных препаратов без консультации врача может заведомо привести к негативным последствиям для здоровья.

Можно сказать, что происходит реклама веществ, которые могут нанести вред здоровью по причине отсутствия регулирования данного сегмента рынка и не раскрытии всей информации по побочным действиям лекарственных препаратов.

В рекламе лекарственных средств допущены ошибки, потому что перед принятием данного решения не провели оценку по критериям: уровень образования населения, обслуживание в медицинских учреждениях, здоровье граждан и уровень развития законодательной базы в сфере рекламы (см. табл. 3).

Таблица 3.

Критерии и показатели качества рекламы лекарственных средств на телевидении.

Наименование критерия	Значения показателя	Значение критерия
Уровень образования общества (необходим для того, чтобы понять восприятие и действие или бездействие населения)	высокий уровень	1,0
	уровень выше среднего	0,8
	средний уровень	0,5
	уровень ниже среднего	0,4
	низкий уровень	0,3
Качество обслуживания в медицинских учреждениях	высокое качество обслуживания	1,0
	среднее качество обслуживания	0,5
	низкое качество обслуживания	0,3
Здоровье граждан	преобладание здоровых людей	1,0
	преобладание нездоровых людей	0,6
Уровень развития законодательной базы в сфере рекламы	высокая уровень	1,0
	средняя уровень	0,5
	низкий уровень	0,3

Оценим качество решения рекламы лекарственных средств на телевидении. При разработке решения выполним 4 операции и проставим следующие значения качеств: 0,5; 0,5; 1; 0,3. Общее качество управленческого решения будет равно: $0,5 \cdot 0,5 \cdot 1 \cdot 0,3 = 0,075$! Это катастрофически низкий уровень качества!

Следовательно, в сложившейся ситуации необходимо запретить рекламу лекарственных средств, и лучше, направить рекламу на спорт, витамины, минеральные воды и т.д., которая будет благоприятно поддерживать здоровье нации и иметь положительный социальный эффект.

3 пример. Рассмотрим план раскрываемости преступлений в стране.

По определению, раскрываемость преступлений – это абсолютное число преступлений, уголовные дела, материалы и протокольные производства, о

которых либо закончены расследованием, либо разрешены в отчетном периоде.

Существует распоряжение президента России по росту раскрываемости уголовных дел⁹ и по данному решению - рассмотрим пример. Сотрудникам силовых ведомств необходимо выполнять план по раскрытию оборота оружия или наркотиков. Если данный план не выполняется, то отдельный сотрудник, ответственный за раскрываемость, будет иметь наименьшую степень карьерного роста. А при ситуации, когда в подведомственном участке процент совершения преступлений не значительный, а планы по раскрываемости преступлений должны быть выполнены? Можно только предположить, как решается данное противоречие правоохранительными органами страны.

Как заявил министр МВД Рашид Нургалиев: «За последние пять лет мы реально добились снижения преступности и увеличения раскрываемости преступлений в стране...»¹⁰. Допущены ошибки, а именно преступность и раскрываемость – это две разных категории, которые слабо взаимосвязаны.

Основываясь на данных фактах, следует, что решение по плановому раскрытию преступлений разработано некачественно, так как при разработке решения были допущены ошибки: неправильная мотивация сотрудников правоохранительных органов к выполнению своих должностных обязанностей, латентная преступность¹¹ в самих органах внутренних дел и как следствие высокий уровень внутренней коррупции¹² (см. табл. 4).

Вследствие чего страдают ни в чем не повинные люди, которые соблюдают закон страны и добросовестно платят налоги. Граждане платят налоги, чтобы существовала милиция, здравоохранение, школы и т.д.

Таблица 4.
Критерии и показатели качества распоряжения президента РФ по росту раскрываемости уголовных дел.

Наименование критерия	Значения показателя	Значение критерия
Уровень мотивации сотрудников на выполнение своих должностных обязанностей	Высокий уровень	1,0
	Средний уровень	0,5
	Низкий уровень	0,3
Уровень латентной преступности	Высокий уровень	0,3
	Средний уровень	0,5
	Низкий уровень	1,0
Уровень внутренней коррупции	Высокий уровень	0,3
	Средний уровень	0,5
	Низкий уровень	1,0

⁹ Сайт издательского дома «Аргументы и факты» <http://www.aif.ru/society/article/24470>

¹⁰ <http://rian.ru/society/20081017/153378887.html>

¹¹ **Латентная преступность** - преступность, скрытая от органов, расследующих или рассматривающих дела о совершенных преступлениях; преступления, не выявленные этими органами и не нашедшие отражения в учете уголовно наказуемых деяний, т. е. не зарегистрированные.

¹² **Коррупция** - общественно опасное явление в сфере политики или гос. управления, выражающееся в умышленном использовании лицами, осуществляющими функции представителей власти, а также находящимися на государственной службе, своего служебного положения для противоправного получения имущественных и неимущественных благ и преимуществ в любой форме, а равно выражающееся в подкупе этих лиц.

Оценим качество распоряжения президента РФ по росту раскрываемости уголовных дел. При разработке решения выполним 3 операции и проставим следующие значения качеств: 0,5; 0,3; 0,3. Общее качество управленческого решения будет равно: $0,5 \cdot 0,3 \cdot 0,3 = 0,045$! Это очень низкий уровень качества!

В сложившейся ситуации, наиболее конструктивным решением будет глубокое реформирование структуры органов внутренних дел путем улучшения алгоритма работы. Одной из немаловажных задач является ужесточение требований к набору сотрудников милиции, их личным и профессиональным качествам. На наш взгляд наиболее эффективной системой мотивации сотрудников МВД будет создание системы при которой сотрудник милиции имеет больше моральных и материальных стимулов, и которое заключается в профилактике самих преступлений направленных непосредственно на снижение самого уровня преступности.

4 пример. Рассмотрим пример некачественного решения из сферы образования на основе приказа Минобрнауки России от 24.02.2009 № 58 «Об утверждении Порядка приема граждан в государственные и муниципальные образовательные учреждения высшего профессионального образования на 2009/2010 учебный год»:¹³¹⁴

Всем известно, что в этом году зачисление в учебные заведения прошло хаотично. В первой волне в списках зачисленных оказались победители олимпиад, льготники и целевики. Практически все бюджетные места престижных специальностей – «международные отношения», «юриспруденция», «финансы и кредит», «налоги и налогообложение», «таможенное дело» – заняты полными и неполными сиротами, имеющими уровень дохода ниже прожиточного минимума, инвалидами I и II групп, лицами из «зоны отселения» и прочими льготными категориями граждан, которых насчитывается около 150. Некоторые получили справки об инвалидности в мае и даже в июле этого года. А некоторые стали сиротами за полгода до подачи заявления в вуз...

Большая часть учебных заведений не была готова к такому количеству льготников, которых обязаны зачислить, несмотря на низкие результаты сдачи ЕГЭ. Также учебные заведения не были готовы и к тому, что не имеют полномочий проверить подлинность справок об инвалидности. Даже тех, которые кажутся «липовыми».

По итогам внедрения программы ЕГЭ МинобрНауки потерпел крах из-за того что решения приняли необдуманно. И поэтому, в этом году поступили на «престижные» учебные заведения мнимо не дееспособные граждане. Даже если эти студенты успешно завершат учебу в 2014 году будет огромное количество некомпетентных работников.

В итоге, министерством образования РФ были допущены ошибки: некачественное прогнозирование ситуации зачисления в ВУЗы, непроработанная нормативно-регламентирующая база и как следствие проявление коррупции (см. табл. 5).

Таблица 5.

Критерии и показатели качества приказа Минобрнауки России от 24.02.2009 № 58 «Об утверждении Порядка приема граждан в государственные и муниципальные образовательные учреждения высшего профессионального образования на 2009/2010 учебный год»

¹³ Оригинал приказа и приложения на сайте http://www1.ege.edu.ru/images/stories/norm_doc/2009/pr58.pdf

¹⁴ Оригинал письма на сайте http://www1.ege.edu.ru/images/stories/norm_doc/2009/06_275.pdf

Наименование критерия	Значения показателя	Значение критерия
Уровень прогнозирования внештатных ситуации в сфере образования	Высокий уровень	1,0
	Средний уровень	0,5
	Низкий уровень	0,3
Уровень проработанности нормативно-регламентирующая база в сфере образования	Высокий уровень	1,0
	Средний уровень	0,5
	Низкий уровень	0,3
Уровень коррупции в сфере образования	Высокий уровень	0,3
	Средний уровень	0,5
	Низкий уровень	1,0

Оценим качество распоряжения президента РФ по росту раскрываемости уголовных дел. При разработке решения выполним 3 операции и проставим следующие значения качеств: 0,3; 0,5; 0,3. Общее качество управленческого решения будет равно: $0,3 \cdot 0,5 \cdot 0,3 = 0,045$! Это очень низкий уровень качества!

Таким образом, в случившейся ситуации, решение будет взвешенным, если ввести законодательное ограничение количества вузов, куда абитуриент будет иметь право подавать заявление. Например, абитуриент будет иметь право подать заявление только в пять вузов. Тем самым это поможет отбирать более талантливых и способных абитуриентов для дальнейшего освоения обучающих программ и формирования будущего студента как квалифицированного специалиста в соответствующей области.

5 пример. Оценка качества Закона «Об инвестиционной деятельности в Российской Федерации, осуществляемой в форме капитальных вложений» и БК РФ.

В настоящее время наблюдается поступательное увеличение темпов инвестиционной деятельности. В российскую экономики 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 стабильность¹⁵, инвестиционный климат¹⁶, 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 (НПА, регулирующие инвестиционную деятельность в целом) включает следующие федеральные законы:

- Закон «Об инвестиционной деятельности в РСФСР» от 26 июня 1991 г. № 1488-1;

¹⁵ **Инвестиционная стабильность** – представляет собой обобщенную характеристику совокупности социальных, экономических, институциональных, политических и исторических факторов, влияющих на условия привлечения и размещения инвестиций в ту или иную хозяйствующую систему (национальную экономику государства, регион, корпорацию)

¹⁶ **Инвестиционный климат** - экономические, денежно-кредитные, финансовые и иные условия работы предприятий, оказывающие воздействие на результаты инвестирования финансовых ресурсов.

- 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.

Исходя из этого совершенствование планирования, учета и контроля государственных (муниципальных) капитальных вложений предлагается осуществлять 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;
- обеспечение комплексного отражения капитальных расходов в бюджете;
- ужесточение контроля за осуществлением капитальных расходов;
- внедрение механизмов средне- и долгосрочного планирования капитальных расходов;
- упорядочение процедуры составления бюджета в части капитальных расходов, в том числе за счет внедрения методов бюджетирования, ориентированного на результат.

6 пример. Бюджет Российской Федерации на 2010-2012 год.

Двадцать второго сентября в государственной Думе Российской Федерации был рассмотрен бюджет страны¹⁷ на 2010-2012 год. Бюджет будущего года оказался менее дефицитным, чем нынешний. Дефицит составит 6,8% ВВП вместо нынешних 8,3%. Но это не означает, благополучное течение дел. Это означает, что Минфин впервые за много лет не только не увеличил, но даже немного снизил расходную часть (в этом году она составляет 9,9 трлн. рублей (по сравнению с 2008 годом рост на 28%), а в будущем году будет 9,8 трлн. рублей). При этом доходы запланированы на уровне, чуть превышающем нынешний (6,9 трлн. рублей против 6,7 трлн.). Федеральный бюджет сверстан исходя из среднегодовой цены на нефть 58 долларов за баррель, инфляции 10% и среднегодового курса доллара 33,9 рубля за доллар.

Бюджетные ассигнования федерального бюджета по разделу «Национальная экономика» сокращены на 498 млрд. рублей. При этом ТЭК лишится 28 млрд. рублей, сельское хозяйство — 58 млрд. рублей, транспорт — 47 млрд. рублей, дорожное хозяйство — 8 млрд. рублей. Пострадают и регионы. Субсидии субъектам РФ предлагается уменьшить на 164 млрд. рублей по сравнению с нынешним годом, дотации — на 83 млрд. Не досчитается денег и наука. На фундаментальные исследования выделяется на 3 млрд. рублей меньше, всего 77 млрд. рублей, то есть меньше 2 млрд. евро¹⁸.

Образованию будет выделено 14 млрд. рублей (большой части из которых лишатся ПТУ и техникумы, которые и так влачат жалкое существование. И это при дефиците квалифицированных рабочих!). Всего ему выделено 398 млрд. рублей. Здравоохранение получит 332 млрд. рублей, на 15 млрд. меньше, чем в этом году. На прикладные научные исследования в области здравоохранения, физической культуры и спорта было выделено 4 млрд. рублей, или около

¹⁷ **Государственный бюджет** — смета доходов и расходов государства на определенный период времени, чаще всего на год, составленная с указанием источников поступления государственных доходов и направлений каналов расходования средств. Г.Б. составляется правительством, утверждается и принимается высшими законодательными органами. В процессе исполнения бюджета может иметь место его частичный пересмотр.

¹⁸ <http://www.expert.ru/articles/2009/10/20/budjet?esr=4>

100 млн. долларов. Это на порядок меньше, чем бюджет на НИОКР одной крупной западной фармацевтической компании.

Социальная сфера будет профинансирована почти полностью. Пенсии, например, вырастут в будущем году на 46%, в результате чего бюджетные расходы на них увеличатся на 17 млрд. рублей. «Мы проводим крупную, очень масштабную пенсионную реформу. Мы с вами об этом много раз говорили. Основные параметры этой реформы вам известны. И нужно сделать все для того, чтобы, безусловно, обеспечить эти обязательства государства», — сообщил В.В. Путин. Он также отметил, что государство поможет самым старым - ветеранам ВОВ, которых в полном составе обеспечит новым жильем.

Раздел «национальная оборона» пополнится дополнительно 41 млрд. рублей. Правоохранительные органы получают плюс 56 млрд. рублей.

Таким образом, главными, недостатками бюджета государства можно отнести:

1. Чрезмерная социальная направленность, в частности повышение пенсионных трансфертов, что в среднесрочной перспективе будет стимулировать рост инфляции. Также стоит учитывать, что при ухудшении макроэкономической ситуации в стране, правительство будет вынуждено снижать социальные трансферты, что в свою очередь выльется в социальные протесты.
2. Высокие траты на военные нужды
3. Недостаточный объем финансирования инфраструктурных проектов. Учитывая тот факт, что дорожная инфраструктура достаточно изношена и в ближайшее время по оценке журнала «Коммерсант» потребуются около 1 триллиона долларов на модернизацию всей дорожной сферы.
4. Недостаточный объем финансирования образовательной сферы высшего и среднего образования. Данная мера может привести к ухудшению ситуации с квалификацией недостающих рабочих кадров страны.
5. Недостаточный уровень финансирования фундаментальной науки. Учитывая ситуацию с тем, что за последние 15 лет в сфере фундаментальных и прикладных исследований в нашей стране накоплен колоссальный отрыв от передовых научных центров, и если в ближайшие 5 лет не изменится ситуация с финансированием данного направления, то научный разрыв будет непреодолим в течении 50 лет, и мысли об инновационном прорыве страны можно отложить навсегда.

Критерии качества:

1. Уровень качества прогнозирования макроэкономической ситуации в стране. (Средний)
2. Уровень учета потребности в финансировании инфраструктурных проектов (Низкий)
3. Уровень учета потребности в финансировании научных исследований. (Низкий)

Выходом из сложившейся ситуации, на наш взгляд, может служить следующие решение. Как мы говорили, что повышение расходов на пенсионные трансферты может подстегнуть инфляцию к ее росту, а отказ от повышения выплат пенсий или снижения их размера может привести к социальным волнениям. С другой стороны, сокращение финансирования инфраструктурных проектов, науки и образования, может привести к повышенному разрыву в технологическом отставании от передовых стран. В данной ситуации наиболее правильным решением будет увеличение пенсий на

уровень инфляции, а полученные свободные средства от меньшего повышения направить на транспортную сферу и развитие инфраструктурных проектов, что даст значительный мультипликационный эффект, задействуя многие основные и смежные отрасли экономики. Именно инвестиции в инфраструктуру могут позволить минимизировать последствия кризиса.

7 пример. Федеральный закон «Об ограничениях розничной продажи и потребления (распития) пива и напитков, изготавливаемых на его основе»¹⁹

В настоящее время масштаб употребления спиртных напитков²⁰ в России достиг критических масштабов. Так по статистике ООН в России на душу населения приходится свыше 14,5 литров этилового спирта. Согласно той же классификации ООН после того как масштаб потребления алкоголя превышает 8,5 литров на душу населения, то происходят необратимые явления в генофонде нации (народа). За последние 10 лет в России в разы снизилось потребление водки, а потребление пива наоборот увеличилось, что констатирует увеличение доступности в потреблении легких алкогольных напитков, включая пиво.

Также анализируя законодательство, которое регулирует сегмент легких алкогольных, на примере ФЗ «Об ограничениях розничной продажи и потребления (распития) пива и напитков, изготавливаемых на его основе», то можно выделить следующие ошибки данном законе:

1. Простая доступность алкогольных напитков любой группе населения, включая не совершеннолетних.

2. Разрешение на рекламу легких спиртных напитков в средствах массовой информации, что ведет к формированию в сознании простого обывателя (разных возрастных групп) положительного стереотипа употребления алкоголя.

3. Повышение уровня преступности из-за доступности алкогольных напитков. Так по статистике МВД каждое третье тяжкое преступление совершено в состоянии алкогольного опьянения.

4. Также к косвенной ошибкой данного ФЗ является то, что из-за доступности, распространенности и массового употребления алкогольных напитков с низким содержанием алкоголя, повышается риск сердечнососудистых заболеваний, увеличивается возможность ухудшения репродуктивной системы человека, а также систематические употребления который ведет к значительному повышению вероятности факторов риска для здоровья.

Критерии качества ФЗ «Об ограничениях розничной продажи и потребления (распития) пива и напитков, изготавливаемых на его основе»:

1. Уровень качества социального прогнозирования от действия данного ФЗ (низкий).

2. Уровень социальной направленности законодательства (низкий)

3. Степень наличия защитных мер от употребления легких алкогольных напитков (критически низкий).

4. Уровень ответственности за распространение и потребление алкогольных напитков (низкий).

По нашему мнению, выходом из сложившейся ситуации может стать:

¹⁹ http://projects.innovbusiness.ru/pravo/DocumShow_DocumID_98029.html

²⁰ **Алкогольные напитки** — напитки, содержащие этанол (этиловый спирт, в просторечии — алкоголь).

1. Признать утратившим силу ФЗ «Об ограничениях розничной продажи и потребления (распития) пива и напитков, изготавливаемых на его основе».

2. Внести легкие алкогольные напитки в перечень продукции, попадающей под действие закона «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции». В соответствии, с которым легкие алкогольные напитки (ЛАН), включая пиво, будут отнесены к крепким спиртным напиткам, что повлечет за собой необходимость в получении лицензии на производство ЛАН, запрет рекламы ЛАН в СМИ, повышение стоимости ЛАН за единицу данного продукта, запрет их продажи в ларьках.

3. Еще также можно добавить предложение президента России Медведева Д.А. – уменьшить объем емкости, в которые разливается ЛАН, что повлечет за собой установление психологического барьера на количество потребления ЛАН.

В заключении необходимо дополнить, что качественный процесс принятия решений традиционно уделяется третьему этапу, сравнение альтернатив и выбор наилучшего варианта решения. За признанием важности поиска информации и выделения альтернатив следует понимание того, что эти этапы в высшей степени неформализованы. Способы прохождения этапов зависят не только от содержания задачи принятия решений, но и от опыта, привычек, личного стиля ЛПР и его окружения. Хотя эти же факторы присутствуют при сравнении альтернатив, здесь их роль заметно меньше. Научный анализ проблем принятия решений начинается с момента, когда хотя бы часть альтернатив и/или критериев известна. Считается, что учет многих критериев приближает постановку задачи к реальной жизни.