

К вопросу о базовых моделях для проведения оценок регулирующего и фактического воздействий. Системные характеристики изменений регулирования.

Оценки регулирующего и фактического воздействия нормативных правовых актов – некий вид анализа изменений социально-экономических отношений, в той или иной степени связанных с осуществлением предпринимательской и инвестиционной деятельности. Для обеспечения единого подхода, естественным образом, требуется единая методология анализа исследуемых процессов. А что такое, собственно, методология? По сути, методология – это набор алгоритмов получения, обработки и оценки информации. Любой алгоритм является формальной процедурой, заданной относительно выбранной модели, упрощающей и формализующей сложные реальные процессы, являющиеся предметом анализа. В некотором смысле, алгоритм – это порождение некой модели и он корректен только по отношению к этой модели. Следовательно, для создания методологии необходима базовая модель, определяющая закономерности построения алгоритмов анализа и задающая взаимосвязи между методами исследования и предметом исследования.

Формализация, необходимая для построения модели, требует введения классификации предмета исследования по набору системных характеристик этого предмета. Предполагается, что выбранный набор этих характеристик описывает предмет исследования с точностью, достаточной для целей исследования.

Одной из важных составных частей предмета исследования при системном анализе задач оценок регулирующего и фактического воздействий изменений регулирования отношений являются сами изменения регулирования.

Изменения в государственном регулировании социально-экономических отношений, оформленные нормативными правовыми актами, обладают набором системных характеристик, позволяющих проводить их классификацию. В качестве таких системных характеристик предлагается рассмотреть следующие характеристики.

Системное основание для внесения изменения в регулирование

Решение о внесении изменения в регулирование можно признать обоснованным тогда, и только тогда, когда данное изменение вызвано **изменением оценки состояния отношений в регулируемой области**. Оценка состояния отношений в регулируемой области проводится на основании показателей, характеризующих это состояние, с использованием критериев, предназначенных в период проведения оценивания для получения такой оценки. Следовательно, изменение оценки состояния может быть вызвано либо **изменением показателей**, характеризующих это состояние, либо **изменением** одного или нескольких **критериев**, использованных для получения оценки.

В данной статье термин «показатели, характеризующие состояние отношений» имеет смысл «любой информации о состоянии отношений» вне зависимости от источника этой информации. Это могут быть контролируемая регулятором

статистическая информация федерального, регионального или ведомственного характера, информация от органов, осуществляющих государственный надзор в сферах деятельности, влияющих на состояние подведомственных отношений, обращения субъектов регулируемых отношений или третьих лиц. Важным является только то, что новая информация привела к изменению оценки состояния по критериям, используемым для такой оценки **и в период времени до получения новой информации**.

Термин «изменение критерия оценки» также имеет максимально широкий смысл. Изменение критерия оценки может иметь причины «внутренние относительно данной области отношений» или внешние, относительно той же области. Внутренней причиной может быть обнаружение в результате анализа показателей, характеризующих состояние отношений, устойчивого тренда, отрицательного для целей регулятора, притом, что значения контролируемых показателей находятся в пределах ранее заданных допустимых значений. Данный тренд может сигнализировать об изменении рыночных или социальных тенденций, создающем риски для реализации проводимой политики. В результате регулятор может прийти к выводу о необходимости корректировки «границ допустимых отклонений показателей», что, естественно, является изменением критерия оценки состояния отношений. К внешним относительно данной области отношений причинам изменения критерия (одного из критериев) оценки относятся корректировки политик, реализуемых органом власти. Например, изменением критерия оценки будет являться и изменение оценки значимости данной области отношений для целей политики, реализуемой органом власти, вне зависимости от причин (социальных, политических, экономических), вызвавших это изменение. Важным является только то, что изменение оценки состояния отношений было вызвано изменением критерия оценки, а не изменением показателей. Данное условие не противоречит описанному выше примеру внутренней причины изменения критерия оценки, так как до изменения «границ допустимых отклонений показателей», то есть, до введения нового критерия, оценка текущего состояния отношений не являлась негативной для целей регулятора оценкой.

Таким образом, **системным основанием** для внесения изменения в регулирование может быть либо **изменение показателей, характеризующих состояние регулируемых отношений**, либо **изменение критериев оценки показателей**.

Системная цель изменения регулирования

При описании методических подходов к оценкам регулирующего и фактического воздействия достаточно устойчиво используются понятия «проблема», «решение проблемы», «негативные эффекты», «цель изменения регулирования». При рассмотрении системных целей изменения регулирования эти понятия также будут использованы. В связи с тем, что в различных приложениях к нормативным правовым актам трактовка данных понятий пусть не очень существенно, но различается, полезно дать определения этим понятиям, хотя бы для использования в данном материале.

«Проблема» – это негативная (относительно целей регулятора) оценка состояния отношений в регулируемой области, сделанная на основании показателей, характеризующих это состояние, с использованием критериев, предназначенных в период проведения оценивания для получения такой оценки.

«Решение проблемы» (как процесс) – это изменение состояния отношений в регулируемой области путём регулирования условий, определяющих это состояние, с целью достижения состояния, оценка которого по заданным критериям не является «негативной».

«Решение проблемы» (как результат) – это достижение такого состояния отношений в регулируемой области путём регулирования условий, определяющих это состояние, оценка которого по заданным критериям не является «негативной».

«Негативный эффект» – это отклонение одного или нескольких взаимосвязанных показателей, характеризующих состояние отношений в регулируемой области, от заданного регулятором предельно допустимого значения данного (данных) показателя, оцениваемое регулятором как критически негативное.

Смысл понятия «цель регулирования» по отношению к конкретному нормативному правовому акту определяется степенью сложности решаемой проблемы. Проблема может быть настолько сложной (многофакторной), что введение нового регулирования в рамках одного нормативного правового акта принципиально не может «решить проблему». Тем не менее, этот НПА имеет «цель или набор целей регулирования», которые могут заключаться, например, в преодолении нескольких конкретных негативных эффектов, вызванных проблемой. В этом случае, целесообразно для каждой из целей использовать понятие «локальная цель регулирования».

«Локальная цель регулирования» – это достижение конкретного изменения одного или нескольких взаимосвязанных условий, определяющих состояние отношений в регулируемой области, способствующего положительному (относительно целей регулятора) изменению оценки состояния данных отношений. Достижение «локальной цели регулирования» не является «решением проблемы».

По отношению к системным целям множество изменения в регулировании можно разбить на два подмножества: изменения в целях стабилизации и изменения в целях развития. Соответствующие этим изменениям регулирования нормативные правовые акты являются **актами стабилизации** и **актами развития**. При разных системных целях регулятор решает разные задачи.

В задаче стабилизации регулятор осуществляет контроль состояния области регулируемых отношений, причём существуют некоторые заданные **на данный период времени** границы допустимых значений контролируемых показателей. Целью регулятора может быть как стабилизация показателей состояния в заданных границах в течение определённого периода времени, так и поддержание положительного для целей регулятора изменения этих показателей во времени (стабилизация положительного тренда показателей).

Для задачи стабилизации характерно восприятие регулятором изменения контролируемых показателей сверх допустимых значений как результата действия факторов, которые при подготовке последнего по времени изменения регулирования в данной области отношений либо не были учтены должным образом, либо не существовали в тот период времени. Задача, которую решает регулятор, в терминах систем управления, - «отработка возмущающего воздействия». «Возмущающее воздействие» (воздействие факторов, неучтённых предыдущим регулированием) порождает возникновение негативных (по отношению к целям регулятора) отклонений

контролируемых показателей – «негативных эффектов». Наличие «негативных эффектов» в задаче стабилизации является необходимым условием установления регулятором наличия «проблемы». В задаче стабилизации негативная оценка состояния регулируемых отношений есть **проблема стабилизации**, а негативные эффекты, вызванные отклонением контролируемых показателей от допустимых значений, есть **негативные эффекты стабилизации**.

В этой задаче обоснованно оперирование категориями «проблема возникла», «проблема устранена (решена)». Количественные показатели степени решения проблемы имеют абсолютную шкалу измерений, так как известно состояние «проблемы не существует». Так как само возникновение проблемы в этой модели однозначно связано с появлением негативных эффектов, то «измерение» устраняемой проблемы и есть измерение негативных эффектов.

Итак, в задаче стабилизации признаком наличия проблемы является возникновение негативных эффектов, измеримых по абсолютной шкале (они либо есть и измеримы, либо их нет). Выявление в результате анализа контролируемых показателей наличия негативных эффектов – это новая информация, делающая постановку вопроса об изменении в регулировании обоснованной.

Отметим, что в ситуации, когда в результате анализа контролируемых показателей регулятор принял решение о целесообразности корректировки критериев, используемых для оценки этих показателей (изменение критерия по причинам, «внутренним относительно данной области отношений»), а полномочия регулятора и регламенты органа государственной власти требуют оформления данного изменения нормативным правовым актом, этот нормативный правовой акт будет являться **актом стабилизации**.

Следовательно, **системным основанием для акта стабилизации является изменение показателей, характеризующих состояние регулируемых отношений**. Цели изменения регулирования в задаче стабилизации – устранение негативных эффектов. Задача регулирования – поддержание стабильного (или стабильного по тренду) состояния области регулируемых отношений. Эффективность действий регулятора определяется тем, насколько в результате этих действий снизились показатели, характеризующие наличие негативных эффектов. Анализ, проводимый в рамках оценки регулирующего или фактического воздействия, логично включает в себя проверку правильности определения причин отклонения контролируемых показателей состояния области отношений, проверку правильности определения «масштаба» возникшей проблемы, проверку необходимости и достаточности мер, предлагаемых регулятором, для ликвидации негативных последствий (устранения негативных эффектов).

Для актов стабилизации анализ необходимости изменения регулирования для «решения проблемы» существенно важен, так как необходимо доказывать, что негативный тренд показателей, характеризующих состояние отношений, имеет при сохранении действующего регулирования устойчивый характер, что приведёт к увеличению масштаба негативных последствий, и данный тренд не может быть преодолён иными мерами регулирования, кроме изменения правовых норм регулирования.

В задаче развития формальной проблемой является тот факт, что достигнутый к данному моменту уровень развития некоторой области отношений не достаточно (по отношению к некоторому набору критериев) высок. Эта «проблема» (**проблема уровня развития**) была известна давно, но негативные последствия её существования не считались значительными, либо решение проблемы (повышение уровня развития) в тот период времени требовало государственного ресурса сверх располагаемого для задач такого уровня значимости. Принципиально важной является та особенность, что решение задачи развития отношений зависит от выделения государственного ресурса, а также от создания государством условий для обеспечения более высокого уровня развития за счёт привлечённых ресурсов. Эти проблемы не могут быть решены развитием рыночных отношений, так как на данном этапе развития повышение этого уровня за счет негосударственных ресурсов не имеет достаточной экономической мотивации у владельцев негосударственных ресурсов. В связи с этим, акт развития принимается органом государственной власти либо тогда, когда оценка состояния отношений (например, уровня обеспечения населения услугами) по критерию значимости проблем признается этим органом достаточно значимой для прямого выделения дополнительного ресурса, либо тогда, когда разработан механизм привлечения для решения проблемы негосударственных ресурсов. Необходимо отметить, что меры по созданию достаточной мотивации у владельцев негосударственных ресурсов, в силу рациональности их поведения, всегда являются перераспределением государственного ресурса, имеющего формы льгот, субсидий, опционов и т.п. Решение органа государственной власти о готовности выделить дополнительный ресурс в любой из указанных форм для повышения уровня развития данной области отношений и является событием **изменения критерия оценки** состояния отношений в рассматриваемой области регулирования. Данное решение означает изменение критерия значимости рассматриваемой области отношений в иерархии приоритетов реализуемой политики.

Таким образом, **системным основанием для акта развития является изменение критерия оценки состояния регулируемых отношений.**

Как правило, достигнутый уровень развития не вызывает никаких принципиально новых негативных эффектов, а явления, характеризующие недостаточность, по неким критериям, этого уровня, хотя и могут считаться негативными, но возникли достаточно давно, возможно, даже одновременно с возникновением этой области отношений и характеризуют даже не текущее состояние, а саму область отношений. Отношения, регулируемые с помощью актов развития, характеризуются наличием слабо выраженных и достаточно стабильных во времени негативных эффектов (**негативных эффектов развития**), вызванных существующим уровнем развития отношений. С повышением уровня развития данные негативные эффекты не устраняются полностью. Их изменение в результате введения актом развития нового регулирования, также как и изменение уровня развития отношений, может быть измерено (оценено) только относительно значений показателей, характеризующих, соответственно, уровень развития и связанные с ним негативные эффекты в период, предшествующий внесению изменения в регулирование.

В задаче развития изменение состояния регулируемых отношений носит достаточно плановый характер и, в отличие от задачи стабилизации, основанием для

постановки задачи об изменении госрегулирования в этой области, как правило, является не ухудшение контролируемых показателей, а появление возможности для выделения дополнительного государственного ресурса и(или) появления новых механизмов привлечения для этих целей негосударственных ресурсов.

Само понятие «проблема» для подобных ситуаций имеет условный характер. Например, существует уровень удовлетворения некоторых потребностей населения, сложившийся за предшествующий период времени. В том, что повышение этого уровня было бы полезно и целесообразно, не вызывает сомнений у всех участников этих отношений. Но и понятие «недостаточная обеспеченность», и понятие «избыточная обеспеченность» крайне условны – отсутствует абсолютная шкала измерения достаточности и даже, если в основу положить некую идеальную модель, то это будет представлением, базирующимся на существующем уровне развития цивилизации.

Принципиальное разграничение задач развития и стабилизации определяется **политикой, реализуемой в данной области регулируемых отношений**. До тех пор, пока уровень развития отношений в данной области признаётся регулятором допустимым, регулятор решает задачу стабилизации. Регулятор задаёт области допустимых значений контролируемых показателей, характеризующих состояние отношений. Для задачи стабилизации **системной целью регулирования отношений в данной области является стабилизация состояния или положительного для целей регулятора тренда регулируемых отношений путём внесения изменений в регулирование актами стабилизации**.

Как только, по причинам, не связанным с состоянием отношений в данной области, регулятор начинает оценивать уровень развития отношений негативно, он начинает решать задачу развития. Регулятор определяет величину допустимого расхода ресурса для целей развития данной области отношений. Потенциально достижимый новый уровень развития определяется величиной выделенного ресурса при максимально эффективном его использовании. Для задачи развития **системной целью регулирования отношений в данной области является достижение нового уровня развития путём внесения изменений в регулирование актами развития**.

Для задачи стабилизации результат изменения в регулировании определяется скоростью ликвидации проблемы и издержками всех участников регулируемых отношений. Для задачи развития результат определяется эффективностью использования выделенного государственного ресурса и эффективностью привлечения негосударственных ресурсов

Базовые отличия задач стабилизации и развития приведены в таблице:

Задача стабилизации	Задача развития
Системное основание для внесения изменения в регулирование – изменение состояния регулируемых отношений	Системное основание для внесения изменения в регулирование – изменение критерия оценки состояния регулируемых отношений
Системная цель внесения изменения в регулирование – стабилизация состояния регулируемых отношений или его тренда	Системная цель внесения изменения в регулирование – достижение нового уровня развития регулируемых отношений

Задача стабилизации	Задача развития
Проблема возникает как результат проявления либо ранее не учитываемых факторов, либо новых факторов, ранее не существовавших.	Проблема известна давно и является неотъемлемым фактором области регулируемых отношений.
Наличие проблемы проявляется с появлением негативных эффектов. С ликвидацией негативных эффектов проблема признаётся устранённой (решённой).	Негативные эффекты характеризуют уровень состояния области регулируемых отношений. Не существует практического состояния, при котором «проблема решена», поэтому негативные факторы регулируемы, но не являются устранимыми.
Цель изменения в регулировании – устранение проблемы – корректна и достижима.	Цель изменения в регулировании – устранение проблемы – некорректна и недостижима. Корректная цель – новый уровень развития.
Эффективность мер регулятора определяется степенью устранения негативных эффектов.	Эффективность мер регулятора определяется эффективностью использования «ресурса развития».

Введённые определения системных характеристик (системное основание, системная цель) устанавливают однозначную связь между системным основанием для внесения изменения в регулирование и системной целью изменения в регулировании. Если системным основанием является изменение состояния регулируемых отношений, то системной целью может быть только стабилизация состояния или тренда регулируемых отношений. Если системным основанием является изменение критерия оценки состояния, то системной целью может быть только достижение нового уровня развития отношений в регулируемой области.

По отношению к одному из стандартных вопросов оценки регулирующего воздействия нормативных правовых актов – вопросу об обоснованности внесения изменения в регулирование – введённая системная классификация упрощает задачу оценки обоснованности. Для задачи развития анализ необходимости внесения изменений в государственное регулирование отношений теряет смысл, так как задачи развития требуют изменения в распределении государственных ресурсов и не могут решаться иначе, как путём внесения изменений в нормативно-правовое регулирование отношений.

Системный показатель изменения регулирования

С точки зрения предлагаемой модели, представляется полезным ввести ещё одну системную характеристику изменений в регулировании – системный показатель. Данная характеристика классифицирует собственно само изменение в регулировании. С системной точки зрения, изменение в регулировании может быть или **изменением цели регулирования**, или **изменением способа регулирования** при неизменной цели, или

изменением параметров регулирования при неизменности и цели, и способа регулирования.

По отношению к уже описанным системным характеристикам изменений в регулировании, системный показатель не задаёт однозначных соответствий. В частности, акт развития может вводить изменение параметра регулирования, задающего доли распределения государственного ресурса, при этом способ формирования и выделения государственного ресурса может быть неизменным. Цель же государственного регулирования может сохраняться, изменение будет заключаться только в увеличении ресурса, направляемого на повышение уровня регулируемых отношений.

Точно также, акт стабилизации может включать в себя изменение цели регулирования по отношению к фактору, действие которого ранее не учитывалось. При этом, естественно, системной целью данного акта будет оставаться стабилизация состояния или тренда.

По отношению к политике, реализуемой регулятором в данной области отношений, любой системный показатель не означает перехода от корректировки реализуемой политики к изменению этой политики.

Введение системного показателя изменения в регулировании позволяет проводить анализ действий регулятора, устанавливая новые логические взаимосвязи между изменениями состояния регулируемых отношений и нормативным правовым регулированием.

Если рассматривать задачу регулирования отношений с позиций проектирования воздействий на факторы, определяющие состояние отношений, то можно предложить ступенчатый алгоритм поиска решения. На первом этапе анализируются результаты, достигаемые при изменениях параметров ранее использованного регулирования, причём границы допустимых изменений регулируемых параметров должны иметь естественный характер. В случае, если требуемый результат не может быть достигнут во всём диапазоне допустимых значений регулируемых параметров, следует рассмотреть задачу изменения механизма регулирования факторов, вызвавших негативные эффекты.

При невозможности подобрать механизм регулирования этих факторов, следует провести анализ правильности выбора целей регулирования. Данная последовательность действий более традиционна для решения инженерных задач, но это не означает, что использование инженерных подходов не может дать положительный результат в применении к задачам регуляторики.

Любая формализованная модель является инструментом для анализа. Практическое применение описанной в данном материале модели оказалось весьма полезным при проведении оценок регулирующего и фактического воздействия нормативных правовых актов Правительства Москвы.

12 января 2015 г.