

ЭКОНОМИКА

УДК 332.02

О.В. Козловская, Р.А. Эльмурзаева

ВОЗМОЖНОСТИ ПРИМЕНЕНИЯ ЛОГИКО-СТРУКТУРНОГО ПОДХОДА ПРИ ОЦЕНКЕ РЕГУЛИРУЮЩЕГО ВОЗДЕЙСТВИЯ

Актуализирована необходимость применения логико-структурного подхода при оценке регулирующего воздействия. Приведены особенности реализации логико-структурного подхода в целях установления причинно-следственной связи между инструментами регулирования и решением проблемы, на которую оно направлено. Предложен методический подход обоснования мер государственного вмешательства в социально-экономические процессы с позиции анализа заинтересованных сторон и формирования оценки ожиданий целевых групп в рамках основных направлений государственной политики. Практическая значимость исследования направлена на повышение адресности реализуемых мер государственной политики, структуризации и направленности регулирующего воздействия. Акцент сделан на необходимость коллективного взаимодействия для конкретизации представления об организационных и социальных механизмах взаимодействия бизнеса, власти и общества на этапах принятия и контроля за исполнением управляющих воздействий.

Ключевые слова: государственная политика; оценка регулирующего воздействия; логико-структурный подход.

Для современной экономики России необходим переход от отраслевой к функционально-содержательной направленности государственного вмешательства, ведущий к снижению вероятности лоббирования интересов конкретных субъектов экономики и обеспечивающий комплексность в достижении цели политики. В первую очередь такой переход возможен посредством оптимизации функций государства и требует определения условий, при которых развитие адаптивных вариантов регулирования возможно и оправдано с точки зрения общественных интересов в долгосрочной перспективе. Следует отметить, что трансформация экономики происходит не только с точки зрения внесения изменений в действующие нормативные акты, но и с точки зрения институциональных преобразований, вызванных введением определенных правил поведения для субъектов экономики и поддерживающих их механизмов.

Процесс разработки и принятия оптимальных политических решений на государственном уровне требует выбора соответствующих инструментов, позволяющих идентифицировать проблемы, на решение которых будет направлена государственная политика, оценить степень учета интересов заинтересованных сторон и возможность достижения консенсуса между ними, подготовить эмпирические данные для выбора альтернативных решений. Внедрение оценки регулирующего воздействия (далее по тексту ОРВ) в процесс принятия и реализации государственной политики актуализирует необходимость использования в действующей практике таких инструментов управления, которые позволят обосновать степень применимости и комбинацию мер регулирования в зависимости от компетенции регулятора с точки зрения поставленных целей [1].

Использование методологии логико-структурного подхода (далее по тексту – ЛСП) представляет существенный практический интерес с позиции информационного сопровождения цели и приоритетных направлений разрабатываемой политики. Также это будет способствовать усилению взаимодействия и коммуника-

ций с заинтересованными сторонами в процессе разработки регулирующих мер, тем самым значительно повышая качество управленческих решений и координации взаимодействия институтов реализации государственной политики.

Логико-структурный подход (с англ. Logical Framework Approach) – это аналитический инструмент планирования, заимствованный и адаптированный Американским агентством международного развития (USAID) в конце 1960-х гг. из практики корпоративного и военного планирования при наличии контроля набора целей с доминирующей единственной целью. В течение существования подхода его сфера применения существенно изменилась – от стандартизированного представления проектов до совершенствования его дизайна, внедрения и управления проектами и программами с 1980-х и 1990-х гг.

Сегодня ЛСП активно применяется в области планирования, управления и оценки реализации проектов (программ), а также как необходимое условие фиксированного формата проекта (программы) для доступа к финансированию в ряде европейских агентств развития. Среди них Департамент Великобритании по международному развитию (DFID), Канадское агентство международного развития (CIDA), Организация экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) и другие международные, правительственные, коммерческие организации. Кроме того, в практике государственного управления, помимо ЛСП, активно применяются такие технологии, как оценка воздействия на окружающую среду (Environmental Impact Assessment), социальная оценка воздействия (Social Impact Assessment) и анализ затрат и выгод (Cost-Benefit Analysis), в том числе в рамках оценки регулирующего воздействия (Regulatory Impact Assessment).

В основе ЛСП находится формирование схемы предварительного проектирования развития, идентификации центральных проблем и причинно-следственных отношений, поиска альтернативных вариантов достижения намеченной цели. Данная методология предполагает реализацию:

– аналитического этапа, в основе которого – необходимость установления заинтересованных сторон и их ожиданий от предлагаемого вмешательства, пересмотра и уточнения целей воздействия;

– этапа планирования – практических действий по достижению намеченных ожидаемых результатов при имеющихся ресурсах с учетом неопределенности и факторов риска.

В рамках данной статьи актуализированы основные направления аналитического этапа.

Во-первых, согласно ЛСП при оценке регулирующего воздействия анализ заинтересованных сторон занимает центральное место. Термин «заинтересованная сторона» имеет множество значений и предполагает определение:

– «целевых групп» – лиц, непосредственно затронутых проблемной ситуацией, которые могут извлечь выгоду или понести издержки от существующих социальных, политических или экономических отношений в результате предлагаемых регулирующих мер;

– остальных заинтересованных сторон – групп лиц, общественных, частных и экспертных организаций, государственных учреждений, которые заинтересованы и (или) несут ответственность за устранение проблем.

В зависимости от масштабности решаемой проблемы заинтересованные стороны могут быть классифицированы более подробно в соответствии с необходимой степенью детализации. В международной практике активно применяются различные методики, позволяющие исследовать их роль, интересы, возможности и способности участвовать в регулировании предметной области. Такой анализ фокусируется на трех основных функциях ключевых заинтересованных сторон – легитимности, имеющихся ресурсах и взаимозависимости отношений между ними [2].

Формирование перечня заинтересованных сторон позволит выявить:

– область интереса и уточнение ожиданий заинтересованных сторон;

– интересы действующих и потенциальных заинтересованных сторон в отношении подлежащих решению проблем, а также степень воздействия одних заинтересованных сторон на другие;

– готовность участия (одобрение или противодействие регулируемому воздействию) и формы представительства интересов (преобладание коллективных интересов над частными);

– отношения сотрудничества (или конфликтность) между интересами, которое может генерировать неопределенность и риски;

– наличие и доступность ресурсов, которыми располагают заинтересованные стороны;

– возможность коллективного взаимодействия между заинтересованными сторонами и вероятность возникновения синергетического эффекта от коллективного действия;

– период регулирующего воздействия (кратко-, средне-, долгосрочный);

– ожидаемые последствия предлагаемых мер регулирования (положительные или негативные);

– выгоды и издержки предлагаемых мер воздействия с распределением их по группам заинтересованных сторон;

– приоритеты удовлетворения потребностей и интересов каждой из заинтересованных сторон в рамках реализации политики и оценку изменений, вызванных политикой.

Следует отметить, что процедура оценки регулирующего воздействия на стадии планирования и подготовки проекта концепции регулирования (нормативного правового акта) в «Методических рекомендациях по внедрению процедуры и порядка проведения оценки регулирующего воздействия в субъектах Российской Федерации» содержит лишь ссылки на социальные группы – «круг лиц, близких по характеру и размерам воздействия регулирования». Однако анализ позиции заинтересованных сторон, в том числе целевых групп, не предусмотрен, несмотря на наличие в процедуре ОРВ организации публичных консультаций, в том числе публичных обсуждений актуальности предметных областей регулирования [3].

Сказанное позволяет сделать вывод о необходимости проведения анализа заинтересованных сторон в контексте формирования конкретного перечня групп, численных и качественных характеристик заинтересованных сторон в регулирующем воздействии. Тогда как публичные консультации являются способом критической проверки ожиданий ключевых заинтересованных сторон, которые должны быть учтены ещё на стадии планирования регулирующего воздействия.

Во-вторых, анализ проблемы, на решение которой направлено регулирующее воздействие, предполагает решение следующих задач:

– идентификация основных проблем заинтересованных сторон и уточнение их ожиданий (потребности) в решении проблемы;

– установление взаимосвязи выявленных проблем с проблемным полем регулирования;

– построение дерева проблем для установления причинно-следственных связей.

Следует отметить сложность процесса постановки проблемы ввиду наличия и противоречивости различных точек зрения заинтересованных сторон в ее решении. В частности, решение проблемы для одной заинтересованной стороны может противоречить ценностям другой, тем самым порождая новый круг проблем. В результате многократного обсуждения мнений и пересмотра повторяющихся, имеющих отношение к рассматриваемой сфере деятельности, необходимо выявить центральную проблему. Всеобъемлющие проблемы, выявленные в ходе анализа, которые не могут быть решены в рамках исследуемой политики, должны быть исключены из «дерева проблем» и должны рассматриваться как неопределенность. Повторный анализ проблем может привести к появлению на более поздней стадии иной центральной проблемы, что делает необходимым возобновление анализа и уточнение ранее построенного дерева проблем.

Результатом этапа должно стать «дерево проблем». На «дереве проблем» причины располагаются ниже, следствия – выше (рис. 1). Между ними указывают

причинно-следственные связи в виде стрелок, направленных от причины к следствию.

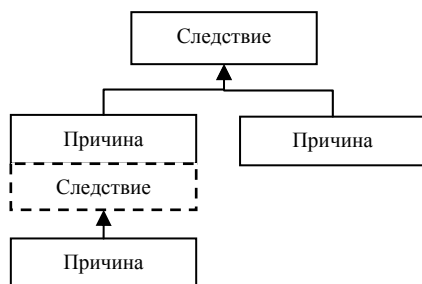


Рис. 1. Принцип построения дерева проблем

При рассмотрении следующей проблемы осуществляют ее перемещение:

- если проблема является причиной, она помещается уровнем ниже;
- если проблема является следствием, она помещается уровнем выше;
- если проблема не является ни причиной, ни следствием, она остается на том же самом уровне.

По мере «разрастания» дерева оставшиеся проблемы добавляются к нему по тому же принципу.

В зависимости от контекста решаемых проблем применяют два основных подхода, которые можно использовать при работе с «деревом проблем»:

- метод «центральной проблемы»: исходным пунктом для построения дерева является идентифицированная в результате обсуждения с заинтересованными участниками проблема;
- «целеориентированный» метод: исходным пунктом является заданная цель политики, а затем выявляются связанные с ней проблемы.

Ключевым аспектом проводимого анализа проблемы является определение, каким образом она изменится, если не осуществлять регулирования либо выявить недостатки существующего регулирования анализируемой сферы жизнедеятельности. Анализ проблемной ситуации необходим для выявления:

- первопричин проблемного поля и связанных с ними ограничений;
- масштаба проблемы;
- взаимосвязей между различными факторами, составляющими проблему;
- степени влияния проблемы на различные заинтересованные стороны;
- кратко-, средне- и долгосрочных мер, которые могут быть необходимы для обеспечения устойчивого решения проблемной ситуации;
- вероятных партнерских отношений, необходимых для эффективного решения проблемы;
- роли в регулирующем воздействии каждой из заинтересованных сторон;
- совокупности ресурсов, которые необходимы и доступны для решения проблемы.

В-третьих, анализ целей позволяет задать вектор логики регулирующего воздействия в решении проблемы и устранения (снижения влияния) ее базовых причин. В результате выявленного проблемного поля – отрицательных аспектов политики – необходимо скон-

центрировать внимание на положительных аспектах будущей деятельности, в которой причины проблемы будут устранены. Это достигается зеркальным отображением «дерево проблем» – «дерево целей». Решение центральной проблемы становится целью политики, а отношения причина – следствие становятся отношениями средства – конечный результат. Следует удостовериться в логичности и однозначной трактовке выстроенных взаимосвязей.

Вероятность успешной постановки цели напрямую зависит от ясности и четкости формулирования целей, которые достигаются соблюдением следующих SMART критериев (SMART – умный – аббревиатура, образованная первыми буквами английских слов specific, measurable, assignable, realistic, time-releated):

- 1) конкретность цели: лаконичное и четкое выражение, однозначно понимаемое всеми заинтересованными сторонами политики, что также значительно может упростить планирование времени достижения цели, контроля и мониторинга работ по ее достижению;
- 2) измеримость цели: установление количественных и качественных показателей состояния мероприятий, которые позволили бы определить степень достижения цели и влияющих факторов, а также осуществлять мониторинг и оценку осуществляемых мероприятий;
- 3) достижимость цели: возможность делегировать полномочия по ее достижению между различными заинтересованными сторонами для соблюдения баланса между напряженностью реализуемых мероприятий и достижимостью результата. Достижимость целей может быть сформулирована следующими способами: поэтапное повышение результатов работы, приближение к пределу возможностей заинтересованных сторон, установка предельных показателей.
- 4) уместность цели означает: реальность выполнения мероприятий в срок и в рамках доступных ресурсов;
- 5) согласованность по времени: установление продолжительности выполнения всех этапов политики.

В-четвертых, анализ альтернативных вариантов регулирующего воздействия направлен на определение оптимальной формы регулирования и *вероятных* социальных, экономических и экологических эффектов. Решение этой задачи требует расширения спектра доступных институциональных альтернатив, направленных на преодоление провалов рынка посредством кооперации субъектов экономики (как на добровольной, так и на нормативной основе).

Важно отметить, что ключевым аспектом является смысл определения термина «регулирование» как такового (регулирование (лат. *regulare* – *подчинять* правилу) – направление развития, движения чего-либо с целью приведения в порядок, систему. Дерегулирование предполагает не отмену регулирования, а внесение поправок или частичную замену государственного вмешательства альтернативным). В широком понимании «регулирование» отождествляется с государственным вмешательством в экономику в случае рыночных неудач и необходимости обеспечения социального благополучия, в узком – с административно-правовой регламентацией предпринимательской деятельности. Следует выделить особенности государственного регулирующего воздействия (государ-

ственное регулирование), которое обусловлено наличием исключительного права принуждения субъектов соблюдать установленные общеобязательные для всех нормы, правила поведения, закрепленные законодательно, и создает отношения упорядоченности и устойчивости социально-экономической системы. В частности, государственное регулирование экономики предполагает:

- регламентацию хозяйственной жизни посредством разработки нормативно-правовой базы деятельности хозяйствующих субъектов, определяющей их права и обязанности, меру взаимной ответственности, в том числе и введение определенных запретов, нацеленных на недопущение ущерба субъектам рынка;

- формирование организационно-экономических структур, обеспечивающих строгий контроль за соблюдением норм регламентации хозяйственного поведения субъектов рынка и обслуживающих хозяйственные отношения;

- зависимость от целей государственной политики и стратегии долгосрочного развития государства, определение и результативное применение механизмов ее реализации.

Современное понимание регулирующего воздействия в рамках регуляторной реформы в ряде экономически развитых стран связано с возможностью государства санкционировать и делегировать право воздействия, в основе которого находится применение различных инструментов, как формальных (нормативно-правовые документы), так и неофициальных («руководство»). Таким образом, современная трактовка понятия регулирования может также включать правила (стандарты), разработанные неправительственными организациями, которым государством делегированы регулирующие полномочия, несоблюдение которых предусматривает явную угрозу наказания.

Это позволит охватить максимально возможные политические альтернативы и выявить возможность применения различных альтернатив прямого регулирующего воздействия (государственного регулирования) – саморегулирования, смешанного регулирования (квазирегулирования, со-регулирования) для успешного решения политических, социально-экономических проблем. Наиболее интересным и содержательным в этом отношении является австралийский опыт формирования эффективного самостоятельного и совместного механизмов регулирования [4]:

- 1) саморегулирование – установление практических правил, кодексов поведения и стандартов ведения предпринимательской или профессиональной деятельности на основе добровольных соглашений между экономическими и социальными субъектами и наличие организации, имеющей право осуществлять контроль за соблюдением требований;

- 2) квазирегулирование включает в себя широкий круг правил или договоренностей, следование которым в различных формах поощряется государством (официальная поддержка кодексов и стандартов ведения практики, арбитраж и пр.) и которые не являются частью явного государственного регулирования;

- 3) со-регулирование основано на делегировании полномочий государственного органа по регулированию конкретной предметной области объединениям (ассоциациям) заинтересованных лиц и предполагает, что отрасль или профессиональная организация разрабатывают механизм регулирования (кодекс практики, стандарт) с привлечением законодательных органов власти.

«Оптимальные условия», или факторы привлекательности саморегулирования и со-регулирования:

- а) внешние условия – небольшое количество игроков с широким охватом сферы влияния, высокий уровень конкуренции и наличие барьеров для входа, однородность продукции, высокая степень совпадения интересов участников, быстро меняющаяся окружающая среда;

- б) разработка схемы регулирования осуществляется согласно целям, результатам и изменениям, удовлетворяющим ожидания как государственных органов, так и саморегулирующей организации.

Для оценки альтернатив регулирования целесообразно определить и согласовать ряд критериев, по которым они могут быть ранжированы:

- возможные положительные и (или) отрицательные последствия для заинтересованных сторон;

- длительность и необратимость введения регулирующего воздействия;

- устойчивость регулирующего воздействия;

- соответствие действующей практике регулирования или нормам поведения в определенной сфере деятельности и периодичность внесения изменений регулирующего воздействия;

- наличие и доступность ресурсов (человеческих, материальных, финансовых, информационных), необходимых для достижения цели;

- распределение ответственности (обязательств) для решения проблемы по возрастанию от саморегулирования до государственного вмешательства;

- изменения поведенческих характеристик заинтересованных сторон.

Сложность представляют задержки регулирующего воздействия [5]:

- задержки в наблюдении – период времени между событием (требующим регулирования или его изменения) и моментом времени принятия мер;

- задержки в принятии решений (или разрешения);

- задержки в реализации – временной лаг от новых или реформированных норм до их введения в практику;

- задержки в силе – это период времени между осуществлением регулирования и моментом времени, когда будут получены намеченные эффекты.

Современные постулаты регуляторного воздействия в экономически развитых странах основаны на принципе обоснованности государственного вмешательства в рамках «регуляторной политики», целью которой является оценка эффективности и пересмотр существующих регулирующих мер с точки зрения повышения качества принимаемых управленческих решений.

На наш взгляд, значительный интерес представляет необходимость исследования адаптивности и гиб-

кости использования механизмов, альтернативных государственному регулируемому воздействию, поскольку в современных условиях государство играет роль катализатора изменений посредством создания институтов, способствующих согласованию коллективных и личных экономических интересов с потребностями общества. Таким образом, применение логи-

ко-структурного подхода способствует структуризации и направленности регулирующего воздействия посредством коллективного взаимодействия и позволит конкретизировать представление об организационных и социальных механизмах взаимодействия бизнеса, власти и общества на этапах принятия и контроля за исполнением управляющих воздействий.

ЛИТЕРАТУРА

1. Козловская О.В., Эльмурзаева Р.А. Внедрение и развитие института оценки регулирующего воздействия при формировании и реализации государственной политики // Вестник Томского государственного университета. 2012. № 363. С. 165–166.
2. *Multi-stakeholder management: Tools for Stakeholder Analysis: 10 building blocks for designing participatory systems of cooperation*. The Federal Ministry for Economic Cooperation and Development of Germany. 2007. URL: <http://www.fsnnetwork.org/sites/default/files/en-svmp-instrumente-akteursanalyse.pdf> (дата обращения: 10.08.2012 г.).
3. Методические рекомендации по внедрению процедуры и порядка проведения оценки регулирующего воздействия в субъектах Российской Федерации.
4. *Optimal conditions for effective self- and co-regulatory arrangements*. The Australian Communications and Media Authority (ACMA). 2012. URL: http://www.acma.gov.au/WEB/STANDARD/pc=PC_312187 (дата обращения: 30.09.2012 г.).
5. *Kalle Määttä*. Regulatory reform and innovations: Whether to trust the invisible hand or use the visible one? // Sitra Reports series. 2001. № 10. URL: <http://www.sitra.fi/julkaisut/raportti10.pdf> (дата обращения: 30.09.2012 г.).

Статья представлена научной редакцией «Экономика» 4 декабря 2012 г.