

СОЦИАЛЬНЫЕ ТЕХНОЛОГИИ В РЕШЕНИИ ПРОБЛЕМ СОВРЕМЕННОГО ОБЩЕСТВА

УДК 33

Г. А. Меньшикова¹, А. А. Миронова², Н. А. Пруель¹

ОЦЕНКА РЕГУЛИРУЮЩЕГО ВОЗДЕЙСТВИЯ КАК ОБЩЕСТВЕННАЯ ЭКСПЕРТИЗА УПРАВЛЕНЧЕСКИХ РЕШЕНИЙ

¹ Санкт-Петербургский государственный университет,
Российская Федерация, 199034, Санкт-Петербург, Университетская наб, 7–9

² Министерство экономического развития РФ,
Российская Федерация, Москва, 125993, ГСП-3, А-47, 1-я Тверская-Ямская ул., 1,3

В статье описывается новая технология социального управления — оценка регулирующего воздействия (ОРВ). Ее внедрение — это качественное изменение в управлении государством — переход к регулируемым технологиям, что означает, во-первых, доминирование «субъект-субъектных» отношений, включая подотчетность во взаимодействиях правительства и населения, во-вторых, координацию решений с мировой практикой, в-третьих, проведение постоянного оценочного мониторинга эффективности деятельности правительства на всех уровнях.

Цель статьи — сравнить зарубежные и российские практики внедрения ОРВ в систему государственного управления. За рубежом этот процесс начался более 30 лет назад, и ОРВ воплотилась в обязательную, но разнообразную по форме практику оценивания изменений в обществе, вызванных соответствующими решениями правительства разного уровня. Их обязательность закреплена системой законодательных актов самого высокого уровня и подкреплена созданием соответствующих структур при правительстве, ответственных за их реализацию. В РФ период внедрения ОРВ составил 10 лет, ответственным за его реализацию было назначено Министерство экономического развития, а сфера регулирования ограничена законодательной деятельностью.

Учитывая прямое участие в ОРВ населения (экспертов, представителей бизнеса), а также особый, приближенный к социологическому, инструментарий оценивания мер правительственного воздействия на общество, актуальность ее осмысления социологами бесспорна. Именно они должны через обучение студентов методологии и методам оценивания общественных процессов содействовать формированию навыков гражданской культуры нового типа. Именно они, став экспертами, должны включиться в проведение оценочных процедур и формирование системы социального мониторинга как объективной основы экспертиз. Библиогр. 28 назв. Табл. 5.

Ключевые слова: оценка регулирующего воздействия, оценивание, регулирование, административная реформа, мировой опыт, проблемы внедрения в РФ.

¹ Saint Petersburg State University,
7–9, Universitetskaya nab., St. Petersburg, 199034, Russian Federation

² Ministry of economic development of The Russian Federation,
1,3, ul. 1-ya Tverskaya-Yamskaya, Moscow, GSP-3, 125993, Russian Federation

The new technology of social management known as regulatory impact analyses (assessment) (RIA) is described in this article. Its implementation means a qualified change in governance as a transition to regulative technologies; i.e., firstly, the prevalence of horizontal (subject-to-subject) relations, including accountability in interaction between government and the population, secondly, co-ordination of decisions with world practice, thirdly, realization of the permanent evaluation monitoring of government efficiency. The aim of the article is to compare foreign and Russian practices of RIA implementations in governance. This process began 30 years ago abroad. RIA was incarnated there as obligatory, but it adopted various practical forms according to the evaluation of changes in social management prompted by corresponding decisions at different levels of power. Its obligation was envisaged by the system of legislative acts at the highest level and is shown in the creation of corresponding structures in the governments accountable for their realization. In our country the period of its introduction took 10 years. The sphere of evaluation is limited to legislative activity. The control over its implementation is entrusted to Ministry of economic development. The necessity of its comprehension is indisputable for sociologists taking into account direct embodiment in RIA the participation of population (experts, business representatives), and also special, more or less sociological, tools of evaluation. They must assist the formation of new skill sets in civil culture through educating students in methodology and methods of evaluation of public processes. Exactly they, becoming experts, must join the realization of evaluation procedures and forming the system of the social monitoring as objective basis of examinations. Refs 28. Tables 5.

Keywords: regulatory impact analyses (assessment), evaluation, regulating, administrative reforms, world practice, problems of implementation in Russian Federation.

Оценка регулирующего воздействия как технология и оценочный инструментальный социального управления нового типа

Думается, что всем, и в первую очередь социологам, очевидно, что XXI в. должен стать этапом перехода к регулируемому типу государственного устройства. Это означает формирование государств нового типа, то есть построенных на принципах подотчетности населению и регулируемости правительственных решений аналогичными системами других государств или их надгосударственными организациями. Возможно, это коснется не всех стран, но именно в этом — содержание административных реформ, идентифицируемых как Public Administration.

XX в. сделал возможным этот переход, начав реализовывать административные реформы. Как оказалось, этот процесс потребовал не просто обновления технологии работы государственных служб, но качественного изменения всей системы социального управления, включая формирование экономической культуры нового типа и новых этических норм. Теперь не только правительство, но и жители страны (сами люди, их представители, объединившиеся в группы экспертов, добровольные ассоциации, партии и т. д.) должны стать активными акторами социального контроля, организуя проверку и надзор за предприятиями, включая государственные учреждения.

Принципы регулятивного управления (Regulative Governance) закрепляют доминирование «субъект-субъектных» практик взаимодействия в обществе — гори-

зонтальных потоков управленческих коммуникаций в социальных системах. В нашей стране они начали внедряться, хотя и недостаточно, а за рубежом — активно применяются.

Регулятивному управлению посвящено множество работ зарубежных ученых как общетеоретической, так и прикладной направленности [1–10]. Особую ценность представляют доклады исследователей ОЭСР (Организации экономического сотрудничества и развития), в которых описаны результаты сравнительных исследований внедрения регулятивных технологий в государственное управление стран мира [6], [11–13]. Российские ученые также включились в тематику [14–24].

Регулирование как особый тип управленческой коммуникации приходит на смену координации. Так, если прежде взаимодействие акторов в системе субъект-субъектных отношений описывалось термином «координация» [25], что предполагало более случайный и менее управляемый тип взаимодействия, то регулирование — это современные правила игры для граждан, предприятий и других акторов социального управления, включая правительство, во имя порядка и развития системы. Современное общество и механизмы хозяйствования нуждаются в эффективном регулировании темпов его роста, инвестиций, инноваций, возможностей рынка, в поддержке силы законов и обеспечении условий лучшей жизни гражданам. Плохая регулятивная среда снижает эффективность бизнеса и уровень доверия населения к правительству, служит благотворной почвой для коррупции в правительствах. Регулятивная практика, бесспорно, естественная часть административных реформ.

Инструментальной основой внедрения регулятивных технологий является развитие оценивания, то есть формирование теории, разработка методик ее применения к социальным процессам разного уровня и вида, а также включение их в необходимый минимум гражданских компетенций, обязательных для освоения населением. Навыки по оцениванию становятся, таким образом, обязательным проявлением гражданской культуры населения. Как грамотность когда-то стала выражением первой культурной революции — она создала основу сохранения знаний и навыков как достояния цивилизаций, так и навыки оценивания, внедряемые как всеобщее образовательное требование, можно расценивать как проявление второй культурной революции, итогом которой должен стать переход к новым принципам социального устройства.

Развитие оценочных технологий и углубление административных реформ являются взаимосвязанными, а точнее взаимно обуславливающими процессами. Не случайно их рассматривают как «сиамских близнецов», подчеркивая этой метафорой их взаимную зависимость [7]. Как показал опыт проведения административных реформ в XX в., их осуществление станет реальностью тогда, когда будет опираться на новый тип гражданской и экономической культуры населения.

Для конкретизации сути оценивания как технологии социального управления приведем описание его основных направлений и этапов [7, 17] (см. табл. 1). Западная наука распространила оценивание на более широкий спектр направлений (программы, политики, управленческие решения разного уровня, включая законодательные акты и др.), способствовала использованию новых методов (минимизация затрат, «затраты — выпуск» и его вариации, транзакционная матрица, качественные методы, анализ кейсов и т.д.) и приемов оценивания (включая

методы обработки массивов статистической информации, сдвиговый анализ и др.). Она описала достоинства, недостатки и трудности при организации их внедрения, обобщила опыт стран. Отметим, что выявление волн (этапов) предполагает не только замену одних задач и средств другими, но и расширение диапазона, причем по всем параметрам. На разных этапах, как отражение приоритетности различных форм оценивания, в лидеры науки выходят разные страны, что указано в табл. 1 в первом столбце. Оговоримся, что приведенные публикации — это лишь капли в море литературы по теме.

Таблица 1. Развитие системы оценивания как научного направления¹

Этапы и предмет (лидеры в научной разработке темы)	Особенности технологии оценивания	Базовая литература
«Первая волна»: 1960-е — середина 70-х гг. (оценивание программ). Страны-лидеры: США, Германия, Швеция	Период «планирования» или формирования методологии и понятийного аппарата	Campbell D. T., Stanley J. C. <i>Experimental and Quasi-Experimental Designs for Research</i> . Boston: Houghton Mifflin, 1966. 84 p. Jencks Ch. <i>Inequality: A reassessment of the effect of family and Schooling in America</i> . New York: Basic Books, 1972. 399 p. Thorndike R. L., Hagen E. <i>Measurement and Evaluation in Psychology and Education</i> . New York: Wiley and Sons, 1969. 705 p., etc.
«Вторая волна»: середина 1970-х — конец 80-х гг. Отбор программ по принципу их эффективности; Начало оценивания политических решений. Страны-лидеры: Нидерланды, Великобритания	Формирование критериев эффективности и методологии оценивания правительственных решений	Program Evaluation: Patterns and Directions / ed. by Chelimsky E. I. Washington: DC, 1985. 309 p. Rossi P. H., Freeman H. E., Lipsey M. W. <i>Evaluation. A Systematic Approach</i> , 7 th ed., California, London: Sage Publications Ltd, 2004. 469 p. Hatry H., Winnie R., Fisk D. M. <i>Practical Program Evaluation for State and Local Government</i> , Washington: DC, The Urban Institute, 1981. 123 p. etc.
«Третья волна»: 1980-е гг. Оценивание деятельности правительств и учреждений: коммерческих или государственных. Страны-лидеры: Швейцария	Внедрение методологии сравнительного анализа эффективности государственного управления и административных реформ	Osborne D., Gaebler T. <i>Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector</i> . New York: Penguin, 1993. 405 p. Bouckaert G., Halligan J. <i>Managing Performance: International Comparison</i> . London and New York: Routledge, 2008. 464 p.
«Четвертая волна»: XXI в. Кластерное или региональное оценивание; Горизонтальное оценивание; ПППР (процесс принятия политических решений). Страны-лидеры: Канада, Евросоюз	Методологическое отличие этой технологии — в горизонтальном механизме оценивания. Выделение нового предмета оценивания — управленческого решения	Anderson J. E. <i>Public Policy Making. An Introduction</i> . Boston: Houghton, Mifflin Company, P. 1–34. Birland Th. <i>The Introduction to Policy Process Theories, Concepts and Models of Public Policy Making</i> . 3-rd ed. NY: Routledge, 2015. 340 p. Braybrooke D, Lindblom Ch. <i>A Strategy of decision Policy Evaluation of social Process</i> , New York; Free Press, 1963. 265 p.

¹ За основу деления процесса внедрения оценочных процедур в практику управления на волны (этапы) взяты публикации: [7, p. 1–11; 17, с. 95–99, 26].

Считается, что как научный метод анализа общественных процессов, оценивание возникло в 1960-е годы, когда в Конгрессе США встал вопрос об эффективности использования средств, выделенных на космические программы. При формулировке ответа оказалось, что его дать невозможно: нужно разработать методологию оценивания программ, то есть определить цели, задачи, критерии оценки и методы проведения процедур. Выявились объективные трудности: необходимость учета лага времени (то есть того факта, что часть затрат окупится, но не в ближайшем будущем), сложности в соизмерении значимости социальных проблем между собой (например, создание рабочих мест, улучшение здравоохранения или образования и т. д.). Крайне трудно оказалось нивелировать роль субъективного фактора при принятии решений и реализации программ — сильный лидер всегда увеличивает ее значимость, актуализируя ее роль через СМИ и привлекая административный ресурс. Осмысление сложности поставленной задачи предопределило первый этап формирования оценивания (1960–1980).

Второй этап реализовал на практике задачу сравнения программ разного уровня и направленности, включая государственные и региональные. Стало оцениваться все: эффективность вложения средств ради создания рабочих мест, программы по развитию образования, здравоохранения и др. Основными методами были экономические, типа «затраты — выпуск», «издержки — выгоды» (*cost-benefit analyses*) и «издержки — эффективность» (*cost-effectiveness analyses*).

Начиная с 1980-х годов актуализировалось, при сохранении оценивания программ, политическое направление. Если сначала сравнивались итоги реализации поставленных странами задач в рамках административной реформы, то затем интерес сместился к оцениванию эффективности конкретных управленческих действий (актов, законодательных документов, реформ и т. д.). Основными технологиями оценивания стали сравнительные (межстрановые) исследования, а в методы стали шире включать социологические исследования: опрос экспертов, оценивание удовлетворенности населения, представителей бизнеса или заинтересованных групп, кейс-стади. Как воплощение социологической теории возникает новый предмет оценивания — изменения, которые рассматриваются как результат фактического или регулятивного воздействия.

Оценка регулирующего воздействия (ОРВ) — одно из направлений оценивания управленческих решений. Приведем определение ОРВ, зафиксированное в официальных документах Великобритании: «Оценивание воздействия — непрерывный процесс, соответствующий циклу оценивания программ и политик, помогающий лицам, ответственным за разработку политики в той или иной сфере, выявлять причины государственного вмешательства в экономику, взвешивать различные альтернативы достижения цели регулирования и понимать последствия предполагаемого вмешательства, а также инструмент, используемый лицами, принимающими решения, для выявления и представления возможных эффектов предполагаемого государственного вмешательства, оказывающего воздействие на общество, частный сектор или организации гражданского общества, в терминах издержек и выгод (в монетизированном виде настолько, насколько это возможно), а также связанных с ним рисков» [27 с. 18–19].

Учитывая практическую направленность новой технологии, большинство официальных определений предлагает более короткий вариант: ОРВ — «система-

тический процесс критической оценки положительных и отрицательных эффектов от предполагаемого и действующего регулирования, а также их возможных альтернатив»².

Оценка регулирующего воздействия — достаточно распространенная на Западе и активно внедряемая в практику управления российским обществом технология. Она выражает готовность государства координировать свои действия с учетом мнения населения. На Западе такое право ориентировано на широкие слои жителей, в нашей стране — пока только на представителей бизнеса. Речь идет о возможности отечественного предпринимательского сообщества выявлять и предлагать свои корректировки законам, создающим излишние административные барьеры, что существенно уже зарубежных практик.

Мировое сообщество оценивает ОРВ как первый шаг во внедрении регулятивной практики. Оно всемерно поддерживает принципы рационального публичного регулирования с помощью внедрения оценочных методов на всех стадиях процесса принятия государственных решений. Навыки оценивания должны стать обязательным элементом гражданской компетентности, поскольку с их помощью население должно определять свое отношение к работе органов власти и управления. Не случайно, 2015-й г. был объявлен Международным годом оценки³.

*Итак, обобщая, отметим, что внедрение регулирующих механизмов — это характерный признак современных управленческих отношений. Цивилизация вплотную подошла к возможностям качественных изменений в социальном управлении: оно должно стать **целерациональным** (обсужденным, методически обоснованным и постоянно оцениваемым), **публичным** (то есть с открытой для изучения и постоянно расширяющейся информативной базой), **подотчетным** (когда инициаторы управленческих решений известны и социально ответственны).*

Эти социальные инновации должны быть изучены социологией, и прежде всего социологией управления. Одного лишь признания перехода на «субъект-субъектные» отношения явно недостаточно. Необходимо рассмотреть и проанализировать технологии управления, равно как и подготовить социальную среду — население, которое хочет и может стать актором контроля за деятельностью правительства.

ОРВ — одно из направлений происходящих социальных инноваций. Являясь формой публичной экспертизы, оно маркирует степень готовности к ним и общества (населения), и правительства.

Оценка регулирующего воздействия: зарубежный опыт

ОРВ за рубежом активно применяется с 80-х гг. XX в. и рассматривается как одна из форм проявления публичного (открытого) управления (или Public Administration). Родиной ОРВ считается Дания, которая с 1960-х гг. стала внедрять систему независимой оценки решений государства, а также их влияния на жизнедеятельность граждан и ведение бизнеса. С 1997 г. здесь стал публиковаться ежегодный отчет об административных барьерах и их влиянии на экономику.

² Материалы официального сайта ОЭСР. URL: <http://www.oecd.org/regulatory-policy/ria.htm>

³ На Третьей международной конференции по использованию национального потенциала в области оценки, организованной в Сан-Паулу, Бразилия, 29 сентября — 2 октября 2013 г.

В США ОРВ внедряется с 1980-х гг. Это стало ответом на требования предпринимателей учета выгод и издержек от мер, принимаемых государством по регулированию экономики. Сначала оценивание распространилось на правительственные программы. Область актов и сфер регулирования, обязательных для анализа эффективности, постоянно расширялась. К концу первого десятилетия XXI в. регулирование охватило 80 % предприятий социальной сферы и почти 20 % бизнеса⁴.

Так, США отличаются тщательностью обоснованности мер регулирования, то есть допускаются только меры, инициированные самим бизнесом. Продумана процедура отбора актов для прохождения ОРВ, ограничивающая их перечень только масштабными, требующими затрат свыше 100 млн долларов. Создана централизованная служба по информации и регулированию, входящая в Департамент административно-бюджетного управления, которая включает 50 специалистов разных специальностей.

Начало процедур по проведению ОРВ в Великобритании датируется 1985 г. и связано с принятием так называемой «Инициативы по дерегулированию». Сфера регулирования развивалась и расширялась, с 1998 г. можно говорить о ее всеобъемлющем характере. Ее центр — Regulatory impact unit — подчиняется непосредственно Кабинету министров. Одновременно при каждом министерстве имеются филиалы ОРВ. Особенностью английского подхода принято считать акцент на затратах, а не на общей оценке. В стране осуществляется постоянный обмен опытом, для чего создана оперативная группа «Лучшее регулирование», а Национальное бюро аудита проводит ежегодный обзор достижений.

Чрезвычайно развита ОРВ в Германии. Каждое министерство обязано осуществлять ОРВ уже на стадии разработки проекта закона. За качество оценок ответственно Министерство внутренних дел, но при взаимодействии с министерствами финансов и экономики ОРВ применяется как на уровне государства, так и в землях. Отличительной особенностью Германии является глубина методологии учета затрат. Здесь учитываются и прямые, и косвенные затраты, последние оценивают изменения в налогах, занятости, экологии и т. д. В зависимости от масштабов оцениваемого акта время на проведение ОРВ может занять от четырех недель до года.

Особый интерес для России представляет опыт Франции. С 2008 г. требование к проведению ОРВ (Etudes Impact) закреплено Конституцией страны (ст. 39). Законом определены условия представления законопроектов в правительство. Ими являются: наличие пояснительной записки, сжато объясняющей содержание проекта (1), и справки об ОРВ, составленной органами исполнительной власти на основании изучения мнения общественности (бизнеса), включая оценку последствий — затрат или выгод — от внедрения (2). В пакет документов должны входить также: справки об изучении других вариантов и их сравнительном анализе; соотношении закона с европейским правом; мониторинг правоприменения; примерный перечень подзаконных актов, нуждающихся в уточнении. ОРВ должны в обязательном порядке подвергаться проекты всех законов, при этом часть их отфильтровывается экспертной группой уже на начальном этапе либо на основа-

⁴ Эти данные приведены в аналитическом докладе Комитета по совершенствованию контрольно-надзорной деятельности и устранению административных барьеров (комитета РСПП), 2013, см.: URL: <http://www.goskontrol-rspp.ru/analytical-materials/20-opyt-stran-organizacii-jekonomicheskogo-sotrudnichestva-i-razvitija-po-ocenke-regulirujuwego-vozdjstvija.html>.

нии непрофильных для ОРВ процедур, либо из-за незначительности масштабов. Не подлежат оценке бюджетные планы и программы, равно как и другие документы, в основе которых лежат распределительные отношения. В правительстве выделена группа (Конференция председателей), которая наделена правом вето на законы, не соответствующие условиям.

Исследование ОЭСР показало, что предметом ОРВ в разных странах выступают различные законодательные акты (табл. 2).

Таблица 2. Документы, подлежащие процедуре ОРВ в странах ОЭСР (из 33)⁵

Содержание оценочных документов	N	Содержание оценочных документов	N
1. Бюджетный план	30	7. Гендерное равенство	26
2. Эффективность общественных расходов (Public Sector)	30	8. Дискриминация особых социальных групп	26
3. Охрана окружающей среды	30	9. Открытость рынка	26
4. Регулирование малого бизнеса	29	10. Неравенство в доходах	25
5. Сдерживание конкуренции и контроль за социальной направленностью	28	11. Торговля	24
6. Обеспечение устойчивого развития (sustainable Development)	27	12. Зарубежные акты	18

Примечание: N — количество стран, введших ОРВ соответствующего документа.

Итак, диапазон направлений, подлежащих ОРВ, широк и включает не только регулирование бизнеса, но и социальные проблемы, в том числе бюджетный план и расходы бюджета. Для сравнения механизмов ОРВ, применяемых в странах, приведем табл. 3 [28, с. 55–56].

Опыт стран ОЭСР показывает перспективность данного механизма управления бизнесом, поскольку защищает его от излишнего государственного регулирования. Обязательным условием внедрения ОРВ является проведение аналитики в процессе принятия управленческого решения, а мнение бизнеса здесь используется как аргумент в оценивании. ОРВ применяются как до (ex-ante), так и после (ex-post) проведения мер — принятия законов.

Слабым звеном, по мнению экспертов ОЭСР, является внедрение оценок. Так, в трети стран нет согласия между институтами ОРВ. Оценка результатов проводимой работы не стала прозрачной, жесткой, совмещающей риски и успехи. Она должна стать стратегическим элементом развития процесса принятия управленческих решений, но это требует высокого уровня развития национальной службы статистики, а также аналитических навыков специалистов, которые ее проводят. Только треть стран используют пороговые тесты при принятии законодательных актов. Не стали массовыми и обязательными и ex-post оценки — их используют для центрального и регионального (primary and Subordinated legislation) законодательства только семь стран. Большинство государств, включая РФ, сфокусировали активность на сокращении административных барьеров. Для многих стран ОРВ не

⁵ Regulatory Indicators Survey results. Measuring Regulatory Performance, OECD, 2015. URL: file:///C:/Users/804877/Downloads/OECD%20Regulatory%20Policy%20Outlook%20(1).pdf. p. 115 (дата обращения: 16.11.2016).

Таблица 3. Процедуры анализа регулирования, разработанные в зарубежных странах

Страна	Реквизиты актов об ОРВ	Тип анализа	Сфера покрытия	Цель анализа
США	Указ президента, государственные акты с 1974 г.	Анализ выгод и издержек	Все крупные (свыше 100 млн. долларов) акты федерального уровня	Доказать целесообразность и оптимальность законодательных актов
Нидерланды	Распоряжение премьер-министра с 1985 г.	Общий анализ воздействия (любыми методами)	Действующие законопроекты и подзаконные акты	Принятие оптимального решения
Великобритания	Указ премьер-министра для Кабинета с 1985 г.	Общий анализ воздействия на бизнес	Законопроекты и действующие акты на общенациональном уровне	Прозрачность процесса принятия законов, оценка их рациональности для бизнеса
Швеция	Распоряжение правительства, Указ премьер-министра с 1987 г.	Анализ эффектов воздействия (по расходам бюджета, но с учетом эффективности)	В основном подзаконные акты, но, возможно, и проекты	Принятие оптимального решения, консультации с заинтересованными
Финляндия	Правительственная инструкция по подготовке проектов нормативных актов, 1970 г.	Общий анализ воздействия, оценка перераспределительных эффектов	Законопроекты и подзаконные акты.	Принятие оптимального решения

стала естественной необходимостью, а рассматривается как дополнительное, усложняющее законодательную практику, бремя.

Исследователи регулятивных технологий признают, что внедрение ОРВ — процедура непростая и требует больших усилий и финансовых затрат. Проанализировав ситуацию в странах ОЭСР, они сформулировали задачи на ее дальнейшее развитие:

1. *Перейти от отдельных успешных направлений, например запрета актов, приводящих к росту административных барьеров или способствующих усилению гендерного неравенства, к распространению ОРВ на всю систему управления и контроля.*

2. *Внедрить ОРВ во все стадии цикла принятия решений, включая отбор проектов (agenda setting), анализ альтернативных вариантов, оценивание результатов (performance) и текущий мониторинг фактического воздействия.*

3. *Распространить четыре индикатора ОРВ как оценочные инструменты качества (для ОЭСР): (1) наличие контроля качества проведения процедуры, (2) прозрачность информации, (3) систематичность процедур, (4) методология.*

От себя добавим, что изучение методологии, процедуры ОРВ, равно как и внедрение регулятивных процессов в практику управления в целом, есть неотъемлемая часть социологии управления, поэтому к решению названных проблем должны подключиться социологи, в том числе социологические вузы, которые начали бы готовить соответствующие и разнообразные дисциплины по социальной аналитике.

Этапы и проблемы внедрения ОРВ в РФ

В нашей стране попытки принять законы, легитимирующие процедуру ОРВ, предпринимались неоднократно⁶, но окончательно новая технология была утверждена 15 мая 2010 г. Постановлением Правительства (ПП) РФ № 336. Главным органом по внедрению и проведению ОРВ назначалось Министерство экономики развития (МЭР), для чего в нем был выделен Департамент оценки регулирующего воздействия.

Для начального этапа область внедрения ОРВ была ограничена сферой бизнеса, а критерием оценивания признано сокращение административных барьеров. Соответственно главными акторами стали департаменты власти и представители бизнеса. Основным методом их взаимодействия стало сотрудничество с бизнес-ассоциациями. Опросы и фокус-группы индивидуальных предпринимателей не получили распространения, хотя и применялись. Для удобства работы было выделено четыре основные ассоциации бизнеса, с которыми было заключено соглашение об их обязательном участии в ОРВ: Ассоциация развития малого и среднего предпринимательства («ОПОРА России»), «Деловая Россия», Российский союз промышленников и предпринимателей (РСПП), Торгово-промышленная палата (ТПП). Именно они стали в РФ главными арбитрами и инициаторами оценок действующих и принимаемых законодательных актов.

Институциональное оформление ОРВ в нашей стране прошло следующие фазы:

- внедрение ОРВ как обязательной процедуры при разработке законодательных актов на уровне РФ, то есть начиная с 2010 г. все принимаемые акты и законы, касающиеся бизнеса, содержат справку, подтверждающую прохождение ими ОРВ;
- выявление и проведение оценок уже принятых законов на федеральном уровне по мере необходимости, признанной бизнес-сообществом;
- распространение процедуры ОРВ на региональный уровень, то есть на законодательные акты субъектов Федерации (с 2013 г.);
- подключение с 2015 г. к системе ОРВ муниципального уровня, сначала выборочно, учитывая сложность системы, отсутствие ее финансирования и подготовленных специалистов, постепенно распространяя на все звенья государственного управления.

В табл. 4. представлены законодательные акты, закрепляющие становление ОРВ в РФ.

Отметим, что под ОРВ подпадают не все акты, а только регуляторные, то есть те, которые регламентируют процедуры выстраивания общественных отношений. «Перераспределительные» акты — другой тип нормативных документов, он не имеет регулятивного воздействия, им оценка не нужна. Ведется дискуссия, все ли регламентирующие акты должны проходить процедуру ОРВ: разработчики считают целесообразным для экономии сил и средств сконцентрировать внимание на базовых, чьи последствия значимы, как, например, в США.

⁶ Так, в нескольких районах (Татарстан, Калмыкия, Северная Осетия — Алания) с 2006 г. при поддержке Всемирного банка начались эксперименты по внедрению ОРВ. Было сделано несколько экспертных разработок на федеральном уровне при содействии НИСИПП (2005) и ИЭПП (2007).

Таблица 4. Перечень основных законодательных актов, легитимирующих ОРВ

Реквизиты законодательного акта	Наименование законодательного акта	Уровень воздействия
1. ПП РФ № 336 от 15.05.2010	«О внесении изменений в некоторые акты Правительства РФ»	Федеральный
2. РП РФ № 1021-р от 10.06.2011	«Об утверждении Концепции снижения административных барьеров и повышения доступности государственных и муниципальных услуг на 2011–2013 гг. и Плана мероприятий по реализации указанной Концепции»	Федеральный
3. Региональный инвестиционный стандарт АСИ, введен с 2012 г.	«Стандарт деятельности органов исполнительной власти субъекта РФ по обеспечению благоприятного инвестиционного климата в регионе»	Региональный
4. УП РФ № 601 от 07.05.2012.	«Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления»	Федеральный
5. Приказ МЭР № 623 от 25.09.2012	«Об утверждении методических рекомендаций по внедрению процедуры и порядка проведения оценки регулирующего воздействия в субъектах РФ»	Региональный
6. ПП РФ № 1318 от 17.12.2012	«О порядке проведения федеральными органами исполнительной власти оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов, проектов поправок к проектам федеральных законов и проектов решений Совета Евразийской экономической комиссии, а также внесении изменений в некоторые акты Правительства РФ»	Федеральный
7. ФЗ № 176 от 02.07.2013	«О внесении изменений в ФЗ “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ” и ст. 7 и 46 ФЗ “Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ” по вопросам оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов и экспертиз нормативных правовых актов»	Региональный
8. Приказ МЭР РФ № 290 от 27.03.2013	«Об утверждении формы сводного отчета о проведении оценки регулирующего воздействия, методики оценки регулирующего воздействия»	Региональный
9. Приказ МЭР № 159 от 26.03.2014	«Об утверждении Методических рекомендаций по организации и проведению процедуры оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов субъектов РФ и экспертизы нормативных правовых актов субъектов РФ»	Региональный
10. ПП РФ № 83 от 30.01.2015	«О проведении оценки фактического воздействия нормативных правовых актов, а также о внесении изменений в некоторые акты Правительства РФ»	Федеральный
11. ФЗ РФ № 447 от 30.12.2015	«О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов и экспертизы нормативных правовых актов»	Федеральный

Опишем ход становления ОРВ в России, обращая внимание на практику внедрения:

1. С 2010 г. началось внедрение ОРВ, правда, в усеченном виде — без проектов, а лишь уже действующих законодательных актов по рекомендациям бизнес-сообщества.

2. С 2012 г. началось внедрение экспертизы публичных актов через интернет-ресурсы, а также публичные общественные слушания. Пока можно говорить о двух выводах: незначительной активности населения и недостаточной проработанности процедуры проведения обсуждения, что проявляется в отсутствии четких сроков и регламента размещения проекта законов (в отдельных регионах и на уровне местного самоуправления), а также правил оформления предложенных замечаний и способов их учета.

3. С 2013 г. начались пилотные проекты внедрения ОРВ в регионах. Участие в программе поощрялось материально, желающим оказывалась и методическая помощь. Районами-лидерами стали: Ульяновская, Волгоградская и Архангельская области, а также Башкортостан. Их задача заключалась в полной отработке процедуры, то есть включении в ОРВ всех предполагаемых компонентов: (1) оценки концепции законодательного акта; (2) оценки принимаемого законодательного акта с учетом проведения экспертизы альтернативных вариантов и оценки выгод/убытков по каждому; (3) проведении мониторинга решения задач, поставленных при принятии законодательных актов.

4. С 2014 г. началось повсеместное и в полном объеме внедрение ОРВ в законодательную деятельность субъектов РФ. МЭР приводит следующие факты, характеризующие динамику внедрения обязательных требований ОРВ (см. табл. 5)⁷.

Таблица 5. Динамика обязательных форм/этапов развития ОРВ по регионам РФ (в %)⁸

Основные формы/этапы	Март 2012	Март 2013	Март 2014
Определен уполномоченный орган по ОРВ	9	32	75
Осуществляется подготовка заключения об ОРВ	2	8	46
Информация об ОРВ размещается на официальных сайтах Правительств субъектов государственного управления	—	35	49

Начиная с 2015 г. МЭР перешло от оценки формальных признаков к составлению рейтинга регионов, разделив субъекты РФ по уровням внедрения ОРВ на высокий, хороший и неудовлетворительный, используя 100-балльную систему оценивания по показателям⁹. Так, к лидерам (лучшим десяти субъектам) по данной методике относят: Ульяновскую и Ростовскую области, Краснодарский край, Республику Татарстан, Ленинградскую область, Хабаровский край, Белгородскую область, Республику Башкортостан, Томскую область и Пермский край. Москва занимает

⁷ Данные приведены на сайте МЭР. URL: <http://www.economy.gov.ru/wps/wcm/connect/economylib4/mer/activity/sections/ria/main/>.

⁸ Данные за 2015 г. отсутствуют, по-видимому, исходя из трудностей отделения реальной работы по направлению от формальных отписочных процедур.

⁹ О развитии института оценки регулирующего воздействия в субъектах Российской Федерации и органах местного самоуправления в 2015 г., МЭР РФ, см.: URL: <http://economy.gov.ru/mines/resources/a8b992a6-f3b2-4c79-adb2-5601bb1c8d76/doklad+orv+2015.pdf> (дата обращения: 31.05.2016).

12-е место, Санкт-Петербург — 17-е. Практически отсутствует законодательное оформление ОРВ в следующих субъектах: Ивановская, Курганская и Новгородская области, республиках: Ингушетия, Крым, Карачаево-Черкесия и Хакасия, а также Чукотском автономном округе.

По данным МЭР, за 2015 г. подготовлено 1125 заключений об ОРВ¹⁰, из которых 38 % проектов актов были признаны затратными и не соответствующими целям регулирования. Наибольшее количество избыточного регулирования (75 %) в 2015 г. составили проекты Министерства транспорта, Министерства Природных ресурсов и экологии, Министерства сельского хозяйства, Министерства строительства и жилищно-коммунального хозяйства, Министерства финансов, Министерства труда и социальной защиты, Министерства здравоохранения, Министерства связи и массовых коммуникаций, Ростехнадзора. Регионами России в 2015 г. подготовлено более 5500 заключений по ОРВ, более 15 % из которых — отрицательные.

В 2015 г. была доработана нормативная правовая база, регулирующая вопросы проведения ОРВ как на федеральном, так и на региональном уровне. В частности, на федеральном уровне установлена обязанность разработчиков принимать такие меры по снижению регуляторной нагрузки на бизнес, как планирование нормотворческой деятельности федеральных органов исполнительной власти, проведение правовых экспериментов и реализация правила «one in — one out»¹¹. Кроме того, произошли изменения в предметной области ОРВ. В соответствии с новым ПП РФ (№ 83), ОРВ распространилась на область корпоративного управления, на сферу применения мер ответственности за нарушения требований к предпринимательской и иной экономической деятельности.

Следующий новый акт — ФЗ № 447 — установил инициативный порядок проведения ОРВ и экспертизы в муниципальных образованиях. При этом ОРВ является обязательной для административных центров субъектов Российской Федерации или субъектов, входящих в особый перечень, который должен быть утвержден к 1 января 2017 г.

С 2016 г. изменен механизм проведения ретроспективной оценки. Раньше ею являлась экспертиза нормативных правовых актов, проводимая только в отношении действующих актов федеральных органов исполнительной власти¹². Постановлением Правительства РФ № 83 была введена новая процедура — оценка фактического воздействия (далее — ОФВ), которая не только расширяет предметную область ретроспективной оценки¹³, но и «достраивает» процедуру ОРВ анализом

¹⁰ Начиная с 2010 г. было подготовлено более 4600 заключений об ОРВ, треть из которых — отрицательные.

¹¹ Это правило должно уменьшить путаницу между действующими и вновь принимаемыми законами (актами) и предполагает автоматическую замену новыми (утвержденными) правилами старых.

¹² На акты Правительства Российской Федерации, как и на федеральные конституционные законы, федеральные законы, указы и распоряжения Президента Российской Федерации, экспертиза не распространялась.

¹³ ОФВ проводится в отношении нормативных правовых актов, при разработке проектов которых оценивалось регулирующее воздействие в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 17 декабря 2012 г. № 1318, а также иных нормативных правовых актов по решению Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации или Правительственной комиссии по проведению административной реформы.

результатов ее проведения и фактических (положительных и отрицательных) последствий принятия нормативных правовых актов. ОФВ позволяет тем самым делать выводы об эффективности или избыточности существующего регулирования по данным фактического мониторинга изменений.

В целях установления четких стандартов оценки, а также для обеспечения реализации нововведений расширена методологическая база оценки. Были разработаны три методики, облегчающие проведение экспертизы: (1) оценки стандартных издержек субъектов предпринимательской деятельности; (2) оценки фактического воздействия нормативных правовых актов (со всеми формами необходимых документов); (3) проведения публичных (общественных) обсуждений (консультаций).

Обеспечено информационное сопровождение института ОРВ разработкой единого интернет-портала ОРВ (org.gov.ru) и усовершенствованием специального портала для проведения публичных консультаций (regulation.gov.ru).

Итак, оценивая распространение ОРВ в РФ, нельзя не видеть динамики процесса, его постоянного и активного развития: (1) расширяется (уточняется) область актов, подлежащих обязательному оцениванию; (2) расширяется (уточняется) круг субъектов управления, который должен эту оценку выполнять в обязательном порядке; (3) совершенствуются методики оценивания и (4) углубляется статистическая база для расчета альтернативных вариантов.

Отрадно признать, что специалисты из МЭР (а на их плечи легла ответственность за разработку методик, распространение правил проведения ОРВ, обучение работников, которые будут этим заниматься) не меняют курса. Они по-прежнему верят в потенциал российского общества и специалистов-чиновников, которые смогут не просто предлагать новые акты (изменять имеющиеся), но и проводить сравнительное оценивание старых и новых вариантов, равно как и новых возможных вариантов между собой.

Литература

1. Handbook of regulation and administrative Law / ed. by D. H. Rozenbloom, R. D. Schwartz. New York: M. Dekker, 1994. 585 p.
2. International Atlas of Evaluation. Comparative Policy Evaluation, vol. 9 / eds J-E. Furubo, R. S. Eist, R. Sandahl. New Brunswick, USA, London (UK): Transaction Publishers, 2002. 471 p.
3. Encyclopedia of Evaluation / ed. by S. Mathison. California, London (UK), New Delhi (India): Sage Publications Inc., 2005. 463 p.
4. Practical Program Evaluation. Theory-driven Evaluation and the Integrated Evaluation Perspective / ed. by T. Chen Huey. 2nd ed. Los Angeles, London, New Delhi, Singapore, Washington: Mercer University, 2015. 464 p.
5. Callahan K. Elements of Effective Governance: Measurement, Accountability and Participation. USA, Harrisburg, Middletown, Pennsylvania: CRC Press, Taylor and Francis Group, 2007. 349 p.
6. Evaluation feedback for Effective Learning and Accountability. Paris: OECD, 2003. 118 p.
7. Evaluation in Public-Sector Reform, Concepts and Practice international perspective / ed. by H. Wollmann. Cheltenham. North Hampton: Edward Elgar, 2003. 288 p.
8. Bemelmans — Vides M. L., Hudson J. Advancing Public Policy Evaluating: Learning from International Experiences / eds J. Mayne, R. Conner. Netherland, Amsterdam, New York: North-Holland, 1992. 327 p.
9. Handbook of decision-making / ed. by G. Morcol, Boca Raton. Fl.: CRC Press, 2002. 720 p.
10. Handbook of Public Policy Analyses. Theory, Politics and Methods / eds F. Fisher, G. J. Miller, M. S. Sidney, 2007. URL: [http://www.untag-smd.ac.id/files/Perpustakaan_Digital_2/PUBLIC%20POLICY%20\(Public%20Administration%20and%20public%20policy%20125\)%20Handbook%20of%20Public%20Policy%20Analysis%20Th.pdf](http://www.untag-smd.ac.id/files/Perpustakaan_Digital_2/PUBLIC%20POLICY%20(Public%20Administration%20and%20public%20policy%20125)%20Handbook%20of%20Public%20Policy%20Analysis%20Th.pdf) (дата обращения: 9.11.2016).

11. Regulatory Policy in Perspective: A reader's companion to the OECD Regulatory Policy Outlook. Paris: OECD, 2015. 245 p.
12. OECD Regulatory Policy outlook. Paris: OECG publishing, 2015. URL: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264238770-en>, (дата обращения: 16.11.2016).
13. Arndt Ch., Baker A. C., Querbach T., Schultz R. Regulatory Indicators of Policy and Governance: Design, Methodology and Key Results, OECG Regulatory Policy working papers №1, Paris: OECG publishing, 2015, 65 p.
14. Ефферина Т. В. Доклад «Описание организации системы работы с внешними экспертами для мониторинга основных направлений деятельности правительства Российской Федерации», подготовлен ФГУ «Аналитический центр при Правительстве Российской Федерации». М.: Изд-во Аналитического центра при Правительстве РФ, 2010. 141 с.
15. Курочкин А. В. Оценивание программ и политик в контексте административной реформы РФ // ПОЛИТЭКС. 2011. Т. 7, № 1. С. 117–125.
16. Лобанов В. В. Анализ государственной политики. 2-е изд. М.: ГУУ, 2003. 247 с.
17. Материалы коллоквиума «Оценивание программ и политик: методология и применение». Вып. 3. / под ред. Д. Б. Цыганкова. М.: Ин-т оценки программ и политик, 2007. 200 с.
18. Материалы коллоквиума «Оценивание программ и политик: методология и применение». Вып. 4 / под ред. Д. Б. Цыганкова. М.: Ин-т оценки программ и политик, 2008. 302 с.
19. Моделирование в социально-политической сфере: научный альманах. 2007. № 1. М.: Изд-во РАГС «Академ-Групп». 160 с.
20. Моделирование в социально-политической сфере: научный альманах. 2008. № 1 (2). М.: Изд-во РАГС «Академ-Групп», 110 с.
21. Оценивание программ и политик: методология и применение / под ред. А. И. Кузьмина, Р. О'Салливан, Н. А. Кошелевой. М.: Изд-во «Престо-РК», 2009. 396 с.
22. Севортьян Р. Государство как универсальный феномен и аналитическая конструкция // МЭ и МО (Мировая экономика и международные отношения). 1998. № 11. С. 59–67.
23. Сморгунев Л. В. Рациональный выбор в политике и управлении. СПб.: СПбГУ, 1998, 240 с.
24. Тамбовцев В. Л. Государственное регулирование государства: вопросы теории, международный опыт, российские реформы. М.: Росс. Евр. Центр экон. политики, 2004. 36 с.
25. The Public Sector. Challenge for Coordination and Learning / ed. by F.-H. Kaufmann. Berlin; New York: Walter de Gruyter, 1991. 553 p.
26. Guba E. G., Lincoln Y. S. Fourth Generation Evaluation. USA, Newbury Park, CA: Sage, 1989. 296 p.
27. Колегов В. В. Совершенствование системы оценки регулирующего воздействия в государственном управлении на региональном уровне: дис. ... канд. экон. наук. М., 2015. 218 с.
28. Шевченко И. К., Костенко М. А., Федотова А. Ю. Генезис моделей оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов в социально-экономическом развитии: зарубежный опыт и российская перспектива // Известия ЮФУ. Технические науки. URL: izv-tn.tti.sfedu/wp-content/uploads/2012/8/8.pdf (дата обращения: 16.11.2016)

Для цитирования: Меньшикова Г. А., Миронова А. А., Пруель Н. А. Оценка регулирующего воздействия как общественная экспертиза управленческих решений // Вестник СПбГУ. Серия 12. Социология. 2016. Вып. 3. С. 101–117. DOI: 10.21638/11701/spbu12.2016.308

References

1. *Handbook of regulation and administrative Law*. Eds D. H. Rozenbloom, R. D. Schwartz. New York, M. Dekker Publ., 1994. 585 r.
2. *International Atlas of Evaluation. Comparative Policy Evaluation, vol. 9*. Eds J-E. Furubo, R. S. Eist, R. Sandahl. New Brunswick, USA, London (UK), Transaction Publishers, 2002. 471 p.
3. *Encyclopedia of Evaluation*. Ed. by S. Mathison. California, London (UK), New Delhi (India), Sage Publications Inc., 2005. 463 p.
4. *Practical Program Evaluation. Theory-driven Evaluation and the Integrated Evaluation Perspective*. Ed. by T. Chen Huey. 2nd ed. Los Angeles, London, New Delhi, Singapore, Washington, Mercer University, 2015. 464 p.
5. Callahan K. *Elements of Effective Governance: Measurement, Accountability and Participation*. USA, Harrisburg, Middletown, Pennsylvania, CRC Press, Tailor and Francis Group, 2007. 349 p.
6. *Evaluation feedback for Effective Learning and Accountability*. Paris, OECD Publ., 2003. 118 p.

7. *Evaluation in Public-Sector Reform, Concepts and Practice international perspective*. Ed. by H. Wollmann. Cheltenham. North Hampton, Edward Elgar Publ., 2003. 288 p.
8. Bemelmans — Vides M. L., Hudson J. *Advancing Public Policy Evaluation: Learning from International Experiences* / eds J. Mayne, R. Conner. Netherland, Amsterdam, New York, North-Holland, 1992. 327 p.
9. *Handbook of decision-making*. Eds G. Morcol, Boca Raton. Fl., CRS Press, 2002. 720 p.
10. *Handbook of Public Policy Analyses. Theory, Politics and Methods*. Eds F. Fisher, G. J. Miller, M. S. Sidney. 2007. Available at: [http://www.untag-smd.ac.id/files/Perpustakaan_Digital_2/PUBLIC%20POLICY%20\(Public%20Administration%20and%20public%20policy%20125\)%20Handbook%20of%20Public%20Policy%20Analysis%20Th.pdf](http://www.untag-smd.ac.id/files/Perpustakaan_Digital_2/PUBLIC%20POLICY%20(Public%20Administration%20and%20public%20policy%20125)%20Handbook%20of%20Public%20Policy%20Analysis%20Th.pdf) (accessed: 9.11.2016).
11. *Regulatory Policy in Perspective: A reader's companion to the OECD Regulatory Policy Outlook*. Paris, OECD Publ., 2015. 245 p.
12. *OECD Regulatory Policy outlook*. Paris, OECG publishing, 2015. Available at: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264238770-en> (accessed: 16.11.2016).
13. Arndt Ch., Baker A. C., Querbach T., Schultz R. *Regulatory Indicators of Policy and Governance: Design, Methodology and Key Results, OECG Regulatory Policy working papers N 1*. Paris, OECG publishing, 2015, 65 p.
14. Eferina T. V. *Doklad «Opisanie organizatsii sistemy raboty s vneshnimi ekspertami dlia monitoringa osnovnykh napravlenii deiatel'nosti pravitel'stva Rossiiskoi Federatsii», podgotovlen FGU «Analiticheskii tsentr pri Pravitel'stve Rossiiskoi Federatsii» [Report "Description of organization of the system of work with external experts for monitoring of basic directions of activity of government of Russian Federation". Was prepared by FGU "Analytical Center at Government of RF"]*. Moscow, Analytical Center at Government of RF Publ., 2010. 141 p. (In Russian)
15. Kurochkin A. V. *Otsenivanie programm i politik v kontekste administrativnoi reformy RF [An evaluation of programs and policy in the context of administrative reform in RF]*. *POLITEKS*, 2011, vol. 7, no. 1, pp. 117–125. (In Russian)
16. Lobanov V. V. *Analiz gosudarstvennoi politiki [Analyses of state policy]*. 2nd ed. Moscow, GUU Publ., 2003. 247 p. (In Russian)
17. *Materialy kollokviuma «Otsenivanie programm i politik: metodologiya i primeneniye»*. Vyp. 3. [Materials of colloquium «Evaluation of programs and politics: methodology and application»]. Ed. by D. B. Tsygankov. Moscow, In-t of evaluation of programs and politics Publ., 2007. 200 p. (In Russian)
18. *Materialy kollokviuma «Otsenivanie programm i politik: metodologiya i primeneniye»*. Vyp. 4 [Materials of colloquium «Evaluation of programs and politics: methodology and application». Issue 4]. Ed. by D. B. Tsygankov. Moscow, In-t of evaluation of programs and politics Publ., 2008. 302 p. (In Russian)
19. *Modelirovanie v sotsial'no-politicheskoi sfere: nauchnyi al'manakh, [A design is in a socio-political sphere. scientific almanac]* Moscow, RAGS "Akadem-Grupp" Publ., 2007, no. 1. 160 p. (In Russian)
20. *Modelirovanie v sotsial'no-politicheskoi sfere: nauchnyi al'manakh [A design is in a socio-political sphere. scientific almanac]*. Moscow, RAGS "Akadem-Grupp" Publ., 2008, no. 1 (2). 110 p. (in Russian)
21. *Otsenivanie programm i politik: metodologiya i primeneniye [Evaluation of programs and politics: methodology and application]*. Eds A. I. Kuz'min, R. O'Sullivan, N. A. Kosheleva. Moscow, Presto-RK Publ., 2009. 396 p. (In Russian)
22. Sevort'ian R. *Gosudarstvo kak universal'nyi fenomen i analiticheskaya konstruktsiya [State as universal phenomenon and analytical construction]*. *ME i MO (Mirovaia ekonomika i mezhdunarodnye otnosheniia [World Economy and International Affairs]*, 1998, no. 11, pp. 59–67. (In Russian)
23. Smorgunov L. V. *Ratsional'nyi vybor v politike i upravlenii [A rational choice in politics and management]*. St. Petersburg, SPbGU Publ., 1998. 240 p. (In Russian)
24. Tambovtsev V. L. *Gosudarstvennoe regulirovanie gosudarstva: voprosy teorii, mezhdunarodnyi opyt, rossiiskie reformy [Government control over the state: questions of theory, international experience, Russian reforms]*. Moscow, Ross. Evr. Tsentr ekon. politiki Publ., 2004. 36 p. (In Russian)
25. *The Public Sector. Challenge for Coordination and Learning*. Ed. by F.-H. Kaufmann. Berlin, New York, Walter de Gruyter Publ., 1991. 553 p.
26. Guba E. G., Lincoln Y. S. *Fourth Generation Evaluation*. USA, Newbury Park, CA, Sage Publ., 1989. 296 p.
27. Kolegov V. V. *Sovershenstvovanie sistemy otsenki reguliruiushchego vozdeistviia v gosudarstvennom upravlenii na regional'nom urovne. Diss. kand. ekon. nauk [Improving the system of regulatory impact analyses in public administration on regional level. PhD, diss.]*. Moscow, 2015. 218 p.
28. Shevchenko I. K., Kostenko M. A., Fedotova A. Iu. *Genezis modelei otsenki reguliruiushchego vozdeistviia proektov normativnykh pravovykh aktov v sotsial'no-ekonomicheskom razviti: zarubezhnyi opyt i rossiiskaya perspektiva [The Genesis of models of regulatory impact assessment of draft regulatory*

legal acts in the socio-economic development: international experience and Russian perspective, The News of YUFU, Rechnical Sciences]. *Izvestiia IuFU. Tekhnicheskie nauki*. Available at: izv-tn.tti.sfedu/wp-content/uploads/2012/8/8.pdf (accessed: 16.11.2016).

For citation: Menshikova G. A., Mironova A. A., Pruel N. A. Regulatory Impact Assessment as a public expertise of administrative decisions. *Vestnik SPbSU. Series 12. Sociology*, 2016, issue 3, pp. 101–117. DOI: 10.21638/11701/spbu12.2016.308

Статья поступила в редакцию 1 июня 2016 г.;
рекомендована в печать 1 июля 2016 г.

Контактная информация:

Меньшикова Галина Александровна — кандидат экономических наук, доцент;
Menshikova.g.a@mail.ru.

Миронова Анна Алексеевна — референт; aamironova@list.ru

Пруель Николай Александрович — доктор социологических наук; Pruijel@mail.ru

Menshikova Galina Al. — PhD, Associate Professor; Menshikova.g.a@mail.ru.

Mironova Anna A. — Referent; aamironova@list.ru

Pruel Nikolay A. — Doctor of Sociology; Pruijel@mail.ru