

## **МЕХАНИЗМЫ «УМНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ» В ПУБЛИЧНОЙ ПОЛИТИКЕ СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ: РАСШИРЕНИЕ ГРАЖДАНСКОГО УЧАСТИЯ**

.....

**Волкова А. В.**

Волкова Анна Владимировна,  
Санкт-Петербургский государственный университет,  
199034, Санкт-Петербург, Россия, Университетская набережная, 7/9,  
Эл. почта: a.volkova@spbu.ru.

Оценка регулирующего воздействия, возникшая как элемент модели New public management (нового государственного менеджмента), получает новое осмысление в связи с распространением концепции «smart regulation» («умного регулирования»). Она не только выполняет техническую функцию оценивания, но и является механизмом управления публичной политикой, обеспечивая согласование деятельности лиц, принимающих решения, с интересами гражданских структур. Сравнительный анализ опыта внедрения механизмов «умного регулирования» в Санкт-Петербурге и Ленинградской области позволяет сделать выводы о наметившихся различиях в публичной политике регионов. В обоих субъектах гражданское общество демонстрирует готовность к ответственному участию в процессах управления публичной политикой, однако типы этого взаимодействия различны. Проанализировав данные о гражданской активности в Санкт-Петербурге, можно сделать вывод о снижении интереса со стороны гражданского общества к участию в процессах публичной политики на основе формальных механизмов и нарастании активности по формированию собственной, альтернативную повестку дня. В Ленинградской области, напротив, прослеживается ориентация структур гражданского общества на повестку, предлагаемую органами государственной власти и на сотрудничество в рамках формализованных практик.

*Ключевые слова:* публичная политика, умное регулирование, оценка регулирующего воздействия, гражданское участие, ответственность, сотрудничество.

Повышенное внимание к различным аспектам публичной политики со стороны научного сообщества в современной России обусловлено рядом обстоятельств, но вопрос соотношения ответственности государства и общества за ее конкретные результаты является, на наш взгляд, одним из центральных. На протяжении XX в. в рамках американской традиции понятие «публичная политика» предполагает акцент на роли государства, на функционировании государственного аппарата в процессе выработки, принятия и реализации политических решений. Европейский подход к трактовке публичной политики характеризуется вниманием к процессу перераспределения функции государства по решению социальных проблем граждан, возрастанием ответственности

институтов гражданского общества и экспертов, выступающих от лица науки, за благосостояние общества и обеспечение инклюзивного развития. Можно с уверенностью утверждать, что для публичной политики большинства стран постсоветского пространства характерно главенствующее положение государства, которое является основным ее субъектом. Это «действия органов власти определенного уровня, выступающих в роли субъектов публичной политики, связанные с поиском приемлемого решения социально значимой проблемы, а также с его реализацией в интересах общества путем использования соответствующих институтов публичной политики и при явном участии ключевых акторов публичной политики» (Никовская, Якимец, 2013).

Несмотря на разницу в подходах, меры по улучшению качества деятельности органов государства занимают важное место в политике современных государств. Процедура оценки регулирующего воздействия возникла как элемент модели *New public management* (нового государственного менеджмента), ее внедрение в ряде западных стран (США, Великобритании, Германии, Голландии, Норвегии, Швеции) стало важной частью менеджеральных реформ в середине 1980-х. В современной научной литературе институт оценки регулирующего воздействия, а также ее способы внедрения и применения являются предметом многих исследований как зарубежных, так и отечественных (Х. Вольман, А. Рен, Т. Грейсон, Д. Б. Цыганков и др.). Большинство исследований носит междисциплинарный характер. Историческое развитие государственного оценивания, как отмечает Х. Вольман, насчитывает порядка тридцати лет и включает в себя три стадии развития (Вольман, 2004). Стоит отметить, что в научных кругах также идет разговор о четвертом этапе в развитии методологий оценивания государственной политики (Беляев, 2005).

Как известно, в процессе развития менеджеральных отношений в сфере государственного управления выявились новые проблемы: рыночные механизмы в системе государственного управления способствовали снижению значимости демократических ценностей, осложнили процесс коммуникации в государственных структурах и изменили институциональную структуру административных систем в ряде стран. Фокусируясь на интересах граждан-клиентов, новый государственный менеджмент способствовал преобладанию индивидуальных ценностей над общественными, что привело к нарастанию социальных противоречий в обществе. Преодоление данной проблемы связывается сегодня с процессом налаживания коммуникации между властью и социумом, с установкой на обязательность публичных дискуссий при принятии и реализации политико-управленческих решений. Так постепенно происходит постепенная замена нового государственного менеджмента менеджментом публичных ценностей (Волкова, 2013). Этот коммуникативный поворот можно считать началом четвертой волны оценивания (Цыганков, Смирнова, 2007), когда главной задачей оценивания становится поиск

консенсуса между различными акторами. Этим и ознаменован переход к концепции «Smart regulation» («умного регулирования»).

Оценка регулирующего воздействия (ОРВ) получает новое осмысление в связи с распространением концепции «умного регулирования» и современными мировыми экономическими кризисами. ОРВ определяется как социально-экономическое исследование, дающее ответ на вопрос о целесообразности внедрения определенных регулятивных механизмов, нормативно-правовых актов и стимулирующее развитие «частно-государственного» партнерства. Децентрализованная система, основанная на принципах кооперации и сотрудничества, сегодня трактуется как ядро «умного регулирования» и значима для развития процессов публичной политики. Она предполагает ориентацию на снижение административных барьеров, внедрение стандартов публичных консультаций и развитие систем гражданской коммуникации. Согласно новому подходу, издержки при принятии регулирующего акта разделяются на два типа: первичные те, что касаются затрат государственного органа при разработке, внедрении, осуществлении и дальнейшем контроле за исполнением регулирующего акта, и вторичные издержки, которые возникают у различных негосударственных групп при осуществлении регулирующего воздействия. Первый тип издержек поддается исчислению легче, чем второй, и, соответственно, законодателям необходимо проводить двухуровневую процедуру оценивания потенциальных последствий от регулирующих решений для выявления неэффективных правовых актов. Улучшение процесса законотворчества достигается путем использования оценки регулирующего воздействия. «Умное регулирование» в рамках Европейского союза является, по сути, ребрендингом подхода в деятельности различных институтов ЕС и европейских ученых, основанного на идее «меньшего регулирования» (less regulation) и качественного регулирования (better regulation), что предполагает:

- 1) упрощение системы действующего законодательства, разработку норм, общепонятных, доступных для граждан, которые должны их соблюдать;
- 2) предоставление возможности заинтересованным сторонам высказать свое мнение и его последующий учет;
- 3) обеспечение системного подхода в улучшении законодательства, начиная с разных стадий принятия проектов нормативно-правовых актов и заканчивая оцениванием уже действующих законов, а также обеспечение работы на нескольких уровнях власти (Better regulation, 2015).

В программных документах Организации экономического сотрудничества и развития (ОЭСР) можно встретить определение ОРВ, под которым понимается «регулярный процесс оценивания позитивных и негативных результатов от потенциального или осуществляемого регулирующего воздействия, а также анализ вероятных альтернатив» (Колегов, 2019).

В Российской Федерации на региональном уровне попытки внедрения инструмента ОРВ начались более десяти лет назад, к примеру, в 2005 г. в Республике Калмыкии данное применение носило эпизодический, пробный характер. Официальное и повсеместное внедрение данной процедуры началось позже, в соответствии с Концепцией уменьшения административных препятствий и повышения доступности государственных услуг на 2011–2013 гг., что было официально закреплено распоряжением Правительства Российской Федерации № 1021-р. Следует отметить, что процесс внедрения процедуры ОРВ протекает неравномерно. Например, на 2011 г. в постоянное использование механизм ОРВ был внедрен только в нескольких субъектах (в Ульяновской, Вологодской областях и ряде других регионов). Повсеместное закрепление данной оценивающей процедуры на этом уровне произошло только в 2013 г. вместе с принятием Федерального закона № 176 и корректировками Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». К концу 2015 г. соответствующие нормативно-правовые акты приняты во всех субъектах РФ. Согласно «Прогнозу долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 года» (разработан Министерством экономического развития), ключевым направлением улучшения качества регулирования экономики в среднесрочной перспективе станет формирование и развитие новых институтов, обеспечивающих учет интересов всех сторон, являющихся адресатами регулирования предпринимательской и инвестиционной деятельности. Речь идет именно об институте оценки регулирующего воздействия. Оценка регулирующего воздействия не только выполняет непосредственно техническую функцию (снижение количества и стоимости возможных издержек), но и начинает определять процесс принятия органами государственной власти решений. ОРВ — элемент государственного управления, который подразумевает необходимость согласования деятельности лиц, принимающих решения с интересами тех лиц, на которых оказывает влияние данная деятельность. Это имеет решающее значение для совершенствования процессов управления публичной политикой в современной России: в рамках консультационного этапа проведения ОРВ формируется информационное поле, происходит открытый диалог граждан, на которых распространяется регуляторное воздействие и государства, которое это воздействие осуществляет.

Как отмечается в докладе «О развитии института оценки регулирующего воздействия в субъектах Российской Федерации и органах местного самоуправления в 2015 г.» (О развитии института, 2016), для осуществления помощи субъектам в методической части для наиболее успешного принятия и использования инструмента ОРВ Министерство экономического развития проводит на постоянной основе консультации по вопросам осуществления оценивания. Создан специальный интернет-сайт, содержащий информацию о данном инструменте ([orgv.gov.ru](http://orgv.gov.ru)). В рамках министерства разрабатываются и внедряются региональные аналоги интернет-сайта ([regulation.gov.ru](http://regulation.gov.ru)), выступающие площадкой для раз-

мещения проектов нормативно-правовых актов и их публичного обсуждения, например, региональный портал города Санкт-Петербурга ([regulation.crppr.gov.spb.ru](http://regulation.crppr.gov.spb.ru)). Созданы соответствующие группы в социальных сетях (Facebook, ВКонтакте). К сожалению, на данный момент некоторые регионы, утвердив официальные порядки использования интернет-ресурса для осуществления консультаций, так и не перешли к его непосредственному применению. Тем не менее во многих субъектах существуют договоры о взаимодействии с региональными представительствами ведущих крупных НКО, представляющих и защищающих интересы предпринимателей, а также есть соглашение о взаимодействии с уполномоченными по защите прав предпринимателей в субъектах Российской Федерации. Согласно документам министерства, основная цель применения ОРВ — принятие разумного, обдуманного, наиболее эффективного решения на государственном уровне.

Важно отметить существование в России такого механизма развития публичной политики, как построение рейтинга качества осуществления ОРВ в субъектах. Можно выделить три подхода к рейтингованию регионов, представленные такими структурами, как «Народная экспертиза» Общероссийского народного фронта (ОНФ), Национальный исследовательский университет Высшая школа экономики (НИУ ВШЭ), и Министерство экономического развития Российской Федерации.

В вопросах исследования ОРВ лидерскую позицию в настоящее время удерживает НИУ ВШЭ и ее Центр исследования оценки регулирующего воздействия. Подход, разработанный Центром в рамках НИУ ВШЭ в 2014 г., заключался в оценивании качества внедрения и проведения процедур ОРВ по двум основным компонентам, характеризующим ключевые затраты и результаты внедрения ОРВ:

1) по ресурсному обеспечению, в том числе по обучению государственных служащих;

2) по качеству практической реализации процедуры ОРВ на основе подготавливаемых документов (сводных отчетов, заключений, экспертных заключений).

Такая расстановка приоритетов вполне объяснима. Во-первых, этот рейтинг был рассчитан на начальный этап внедрения ОРВ, когда регионы формировали соответствующие структуры и активно вкладывали бюджетные средства в обучение своих государственных служащих. Во-вторых, сотрудники Центра активно участвовали в организации образовательного процесса по вопросам ОРВ и профессиональной подготовки государственных и муниципальных служащих, а построение такого рейтинга неизбежно должно было стимулировать руководство регионов к наращиванию вложений в обучение кадров, разработку методических материалов и качественных сайтов.

«Народная экспертиза» ОНФ для осуществления мониторинга и построения своего рейтинга использовала метод анкетирования предпринимателей. Такое

оценивание эффективности внедрения ОРВ проводилось единожды в 2014 г. (анкетный опрос около 1800 бизнесменов в 83 субъектах Российской Федерации). В анкете опрашиваемым бизнесменам предлагалось ответить на ряд вопросов, касающихся успешности проведения процесса внедрения процедуры ОРВ в регионе, а также на вопросы о степени информированности предпринимателей о процедуре ОРВ, возможности и удобности принятия в ней участия, удовлетворенности от этого. По результатам опроса, рейтинг регионов по внедрению ОРВ возглавили Архангельская и Магаданская области, они набрали по 6,5 и 5,5 из максимальных 10 баллов соответственно. Аутсайдерами рейтинга оказались Мурманская область (1,2 балла) и Чукотский автономный округ (1,3). Санкт-Петербург в этом рейтинге занял восьмое место, набрав 4,5 балла. Принципиально важным можно назвать то, что данный опрос выявил низкий уровень информированности предпринимателей о процедуре ОРВ. Из всех опрошенных только 44% знали, что такое оценка регулирующего воздействия. Из этого можно сделать два вывода: во-первых, в 2014 г. региональные власти в большинстве своем не занимались активным внедрением процедуры ОРВ, а также информированием населения о ней; во-вторых, к сожалению, предприниматели с недоверием и без энтузиазма отнеслись к нововведениям в сфере оценивания нормативно-правовых актов. Можно предположить, что обращение ОНФ к проблеме оценки регулирующего воздействия было обусловлено политическими причинами. Общероссийский народный фронт, задуманный как дублер, своего рода «внутренний цензор» для Единой России, сыграл в данном случае на стороне бизнес-сообщества и привлек внимание власти к проблемам коммуникации со структурами гражданского общества. Такой рейтинг был сформирован единожды, но он оказал влияние на редактирование основного рейтинга российских регионов (рейтинга Министерства экономического развития) и обусловил появление в нем позиции «Независимая оценка», отражающей вовлеченность бизнес-сообщества в публичную политику субъектов и отношение бизнесменов к ОРВ.

Основная методика, применяемая сегодня для составления рейтинга регионов в сфере применения ОРВ, была разработана министерством в 2014 г. Она содержит такие разделы, как «Механизм проведения ОРВ», «Методическое и организационное сопровождение», «ОРВ в органах местного самоуправления», «Независимая оценка». Эти разделы в свою очередь состоят из критериев, которые имеют определенные заданные им баллы, общей суммой 100 баллов. Стоит особо обратить внимание на один элемент данного рейтинга — независимую оценку бизнес-сообщества, которая появилась позже под влиянием рейтинга ОНФ. Цель данной методики заключается в обнаружении не только главных препятствий и проблем в реализации и дальнейшем улучшении института ОРВ в определенных субъектах, но и лучших практик внедрения данного инструмента в субъектах Российской Федерации. На основании подсчетов по 100-балльной шкале субъекты распределяются по четырем группам («Высший уровень», «Хороший уровень»,

«Удовлетворительный уровень», «Неудовлетворительный уровень»»). Итоговый рейтинг публикуется на официальном сайте (Методика, 2015).

Представленные рейтинги не сходятся в ранжировании субъектов из-за несовпадающих критериев и способов оценивания. Следовательно, определение истинного положения в ранжировании субъектов РФ затруднено. Затруднена объективная оценка эффективности внедрения процедуры ОРВ и не исключено, что на региональные органы, обеспечивающие осуществление ОРВ, будет оказываться политическое давление. При составлении рейтинга нужно учитывать также специфику внедрения этой оценочной процедуры, которая варьируется от региона к региону.

Публичное обсуждение регуляторных мер государства — один из основных институтов демократии, который дает возможность осуществлять право на участие в государственном управлении. Высказывая свое мнение, граждане дают дополнительную информацию органу государственной власти, применяя которую он способен улучшать регуляторную среду, состоящую из уже принятых и еще разрабатываемых нормативно-правовых актов. В этой связи стоит упомянуть пример реализации ОРВ на федеральном уровне при разработке специальной системы налогообложения («Платон»). Несмотря на отрицательное заключение Министерства экономического развития об ОРВ в отношении данного законопроекта, он был принят, что привело к массовым протестам. Важно отметить, что существуют и позитивные примеры применения ОРВ, например, «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ (в части совершенствования правового регулирования организации нестационарной и развозной торговли)». Данный проект дорабатывался с учетом множества предложений, поступивших в процессе проведения ОРВ.

Сравнительный анализ Санкт-Петербурга и Ленинградской области достаточно интересен в этом аспекте не только потому, что субъекты на протяжении 90 лет были единым образованием в составе РСФСР и эта практика дает основания периодически возвращаться к теме возможного их объединения, но и в связи с наметившимися конкурентными отношениями административных элит за лидерство в Северо-Западном федеральном округе РФ.

Согласно Закону Санкт-Петербурга № 682–125 и Постановлению Правительства Санкт-Петербурга № 244 ОРВ — это процедура, призванная выявлять проекты законов, приводящие к появлению у предпринимателей излишних обязанностей, необоснованных и избыточных запретов и ограничений для субъектов экономической деятельности. Данная процедура должна обнаруживать те законопроекты, которые могут привести к образованию необоснованных расходов как предпринимателей, так и бюджета Санкт-Петербурга (см. рисунок). Формально в субъекте реализуется широкий подход к осуществлению ОРВ, подразумевающий проспективное и ретроспективное оценивание (оценку

Год	Санкт-Петербург	Ленинградская область
2014	38	35
2015	17	5
2016	45	2

эффективности государственного регулирования и оценку фактического воздействия соответственно).

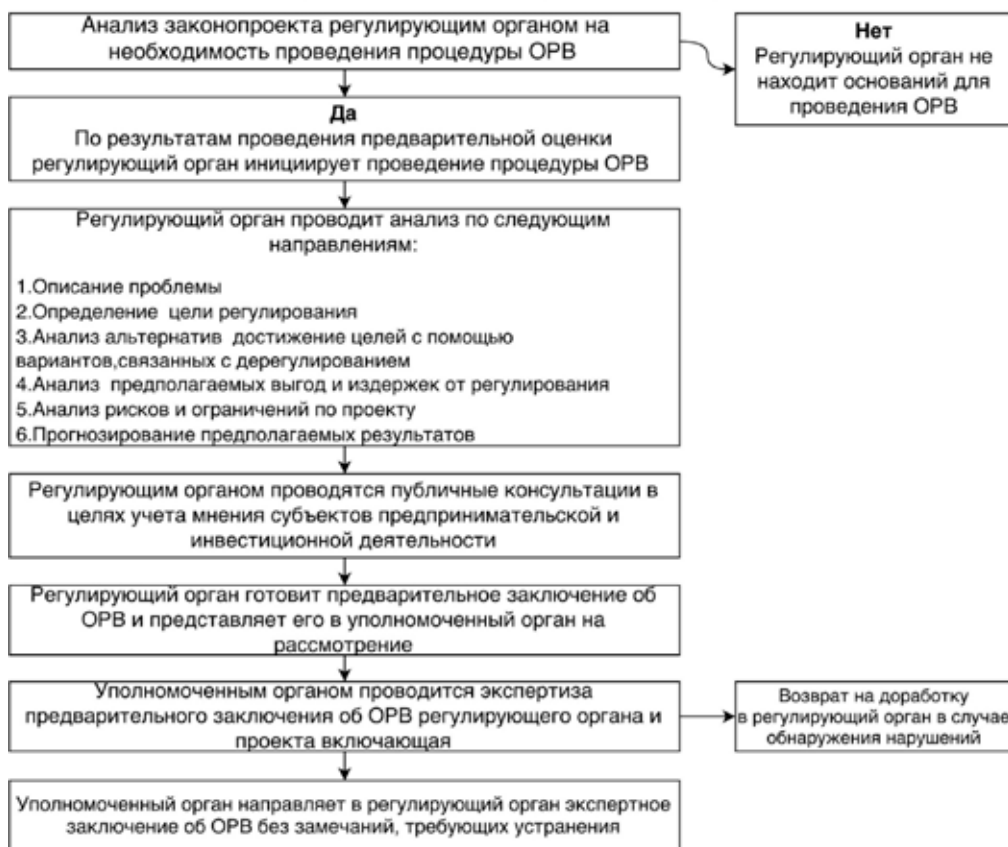
В таблице представлена динамика субъектов в рейтинге регионов по методике Министерства экономического развития за период 2014–2016 гг.

Принимая во внимание специфику расчета индексов качества при проведении ОРВ, следует указать соответствие динамики регионов статистическим данным Комитета по развитию предпринимательства Петербурга относительно количества и качества публичных консультаций, активности предпринимателей и граждан. Среди критиков процедуры ОРВ в Санкт-Петербурге можно выделить: руководителя региональной общественной организации предпринимателей «Деловой город» А. Шабанова, Уполномоченного по защите прав предпринимателей в Санкт-Петербурге А. В. Абросимова и лидера общественного движения «Содействие малому бизнесу» Г. В. Янина. Все они отмечают незаинтересованность чиновников в публичных консультациях, поскольку негативное оценивание проектов нормативных правовых актов не останавливает их принятие. Кроме того, оцениванию подлежат только вновь принимаемые законы, а при изменении уже действующего закона оценивание не проводится. Подобное отношение со стороны государственных органов к позиции предпринимателей побуждает их объединяться для защиты своих интересов. В качестве примера можно привести инициативу создания новой несистемной площадки — Единого экспертного совета для оценки регулирующего воздействия (Эксперт: Одних отрицательных оценок..., 2017).

Падение интереса к процедуре ОРВ в Петербурге со стороны структур гражданского общества отражает разочарование и неприятие гражданскими активистами формальных механизмов. Наряду с этим в 2016–2017 гг. петербуржцы демонстрируют развитие форм гражданского участия, рост активности, самоорганизации, ответственности (гражданских способностей). Граждане активно формируют политическую повестку региона, выступают с позиций таких публичных ценностей как справедливость, сотрудничество, солидарность. Это, прежде всего, гражданская активность по защите исторических памятников и городских учреждений культуры. Всероссийский резонанс получила кампания по отстаиванию Исаакиевского собора с многотысячными митингами и протесты петербуржцев против слияния двух крупнейших библиотек страны — московской Российской государственной библиотеки (РГБ, бывшая «Ленинка») и петербургской Российской национальной библи-



### 1. Оценка эффективности государственного регулирования



### 2. Оценка фактического воздействия государственного регулирования



Ключевые этапы проведения процедуры ОРВ в Санкт-Петербурге согласно Постановлению Правительства Санкт-Петербурга № 244 «О порядке проведения оценки регулирующего воздействия в Санкт-Петербурге»

отеки (РНБ, бывшая Публичная библиотека). Необходимо отметить также беспрецедентный уровень консолидации, сотрудничества, ответственности и взаимопомощи граждан после первого в истории города теракта в метро, заставивший журналистов и блогеров всей страны говорить о Санкт-Петербурге как о «самом добром городе». Таким образом, сегодня региональный опыт внедрения механизмов «умного регулирования» характеризуется в большей степени наращиванием объемов бумажного делопроизводства, чем примерами ответственного гражданского участия. В то же время гражданское общество Санкт-Петербурга демонстрирует готовность к сотрудничеству, к ответственному участию в процессах управления публичной политикой.

Ленинградская область наряду с формированием законодательной базы ОРВ в последние несколько лет сделала ряд важных шагов, направленных на развитие гражданской коммуникации и гражданских способностей. Так, в частности, были заключены соглашения о взаимодействии при проведении процедур ОРВ в Ленинградской области между администрациями муниципальных районов и представителями общественных организаций («Опора России» по Ленинградской области, регионального объединения работодателей «Союз промышленников и предпринимателей Ленинградской области», Ассоциацией «Ленинградская областная Торгово-промышленная палата»). Ленинградская область вошла в число пилотных субъектов РФ по созданию регионального портала на базе федерального ([regulation.lenreg.ru](http://regulation.lenreg.ru)) для публичного обсуждения проектов и действующих нормативных правовых актов Законодательного собрания, органов исполнительной власти Ленинградской области и органов местного самоуправления Ленинградской области. Успешная реализация пилотного проекта способствовала продвижению процедуры ОРВ и ее информационному сопровождению: с 1 сентября 2016 г. на официальном сайте ([econ.lenobl.ru](http://econ.lenobl.ru)) проводится опрос предпринимателей и представителей бизнес-сообщества Ленинградской области с целью выявления проблемных вопросов и основных направлений развития процедуры оценки регулирующего воздействия в области.

Параллельно с продвижением практики публичных консультаций по инициативе органов государственной власти в Ленинградской области успешно развиваются и иные формы гражданской активности. В рамках движения по активизации участия населения сельских территорий в решении вопросов местного значения Правительство Ленинградской области, начиная с марта 2011 г., предпринимает меры, направленные на поддержку сельских старост как одной из наиболее эффективных форм участия граждан в местном самоуправлении. Эта тема приобрела новое звучание в 2012 г. в связи с укрупнением муниципальных образований, когда возникла необходимость компенсировать возможные риски при объединении сельских поселений и не допустить удаления местной власти от населения. Государственная поддержка и стимулирование

развития института сельских старост стали частью областной концепции реформирования территориальной организации местного самоуправления (Макаров, Патраев, Лебединский, Романцов, 2013).

Правовым основанием для этой работы послужили нормы, сформулированные в Федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Законом предусмотрено содействие участию населения в осуществлении местного самоуправления, в том числе в иных формах, непосредственно не предусмотренных законом. В целях реализации этих обязанностей был разработан и принят Закон Ленинградской области от 14 декабря 2012 г. № 95-оз «О содействии развитию на части территорий муниципальных образований Ленинградской области иных форм местного самоуправления», который предполагает поддержку органами государственной власти Ленинградской области таких форм местного самоуправления, как общественные советы и старосты. Таким образом, законодательно была закреплена существовавшая на протяжении нескольких десятилетий успешная практика гражданской самоорганизации и гражданской активности.

Основными целями, на которые направлена реализация закона, являются:

- активизация участия сельского населения в решении вопросов местного значения;
- мобилизация собственных материальных и трудовых ресурсов отдельных граждан, муниципальных образований и хозяйствующих субъектов для местного развития;
- формирование и развитие в сельской местности институтов гражданского общества;
- консолидация граждан, проживающих в сельской местности, в решении вопросов благоустройства населенных пунктов.

Напрямую староста избирается только на части территории поселения с численностью жителей до 50 чел., в остальных случаях он избирается из состава общественного совета. В рамках государственной поддержки старост планируется не только выделение субсидий на мероприятия по решению вопросов местного значения (благоустройство; ремонт грунтовых дорог, пожарная безопасность), но и проведение обучающих семинаров, направленных на вовлечение граждан в публичную политику. Средства в рамках государственной поддержки старост предоставляются только администрациям поселений в виде субсидий в порядке и в соответствии с условиями, установленными Правительством Ленинградской области. Эти процедуры характеризуются высокой степенью прозрачности. Сегодня эта поддержка распространяется на 2882 сельских населенных пункта (98% всех населенных пунктов) Ленинградской области. И если в 2014 г. количество старост в муниципальных образованиях состав-

ляло 1433 чел., то сегодня в регионе зафиксирована работа 1653 старост и 453 общественных советов. Исходя из возможного количества частей территорий, ориентировочное число старост в Ленинградской области может в будущем составить 3540 чел. и еще приблизительно 10000 членов общественных советов. Это огромное количество граждан, местных активистов, которые могут быть напрямую вовлечены в работу по решению местных проблем благодаря мерам государственной поддержки института старост в сельской местности.

В заключение следует отметить, что возможность граждан участвовать в публичных консультациях определяется нами как один из важнейших элементов ОРВ. Именно он выступает механизмом развития публичной политики, что подтверждается анализом региональных практик. Важной проблемой для развития ОРВ как института является низкий уровень активности бизнес-сообщества и его слабая информированность о текущих общественных консультациях. Без активной позиции предпринимателей осуществление ОРВ лишено смысла, а без квалифицированного и заинтересованного экспертного сообщества возникает риск продавливания определенными группами своих интересов вопреки отрицательным заключениям ОРВ. Возможным направлением в улучшении законодательства является закрепление обязательного реагирования органа разработчика нормативно-правового акта на заключение, сформированное по итогам публичных консультаций.

Несмотря на существование некоторых проблем, данный вид оценивания уже приносит пользу, и в дальнейшем оно имеет перспективы стать одним из важнейших компонентов в российской политико-управленческой системе, тем более, что гражданское общество демонстрирует готовность к ответственному участию в процессах управления публичной политикой на основе как официальной, предложенной государственными структурами повестки дня, так и собственной, альтернативной.

В рассмотренных нами субъектах РФ гражданское общество демонстрирует готовность к ответственному участию в процессах управления публичной политикой, однако в регионах гражданская ответственность понимается по-разному и, соответственно, типы взаимодействия с государственными структурами различны. В Санкт-Петербурге на протяжении уже нескольких лет преобладает тенденция к снижению интереса со стороны гражданского общества к участию в процессах публичной политики на основе формальных механизмов и нарастает стремление формировать собственную, альтернативную повестку дня. Можно сказать, что активисты навязывают свою повестку дня правительственным структурам и вынуждают к ответным действиям. В качестве примера можно привести масштабные несанкционированные митинги в апреле-июне 2017 г., связанные с фильмом А. Навального о Председателе Правительства РФ Д. Медведеве. В качестве ответной реакции в Санкт-Петербурге был принят закон, ограничивающий депутатов

городского парламента в проведении встреч с избирателями и даже проведен арест одного из действующих депутатов парламента за несоблюдение новых условий публичной активности.

В Ленинградской области, напротив, прослеживается ориентация структур гражданского общества на повестку, предлагаемую органами государственной власти, и на сотрудничество в рамках формализованных практик. Область не поддержала протестные настроения ближайшего соседа и сохранила исключительную лояльность.

### **Библиографический список**

1. Беяев, А. Н. (2005). Измерение эффективности и оценивание в государственном управлении: международный опыт. В А. Н. Беяев, Е. С. Кузнецова, М. В. Смирнова, Д. Б. Цыганков (ред.) *Оценивание программ и политик: методология и применение. Вып. 1* (с. 6–26). Москва.
2. Волкова, А. В. (2013). *Публичные ценности и система государственного управления России*. Санкт-Петербург.
3. Вольман, Х. (2004). *Оценивание в рамках реформы государственного управления: в сторону «третьей волны» оценивания?* Москва.
4. Доклад «О развитии института оценки регулирующего воздействия в субъектах Российской Федерации и органах местного самоуправления в 2015 году». Режим доступа <https://orv.gov.ru/Regions/Ratings>.
5. Колегов, В. В. (2015). *Совершенствование системы оценки регулирующего воздействия в государственном управлении на региональном уровне*. (Канд. диссертация). Москва: Московский городской университет управления Правительства Москвы.
6. Методика построения рейтингов субъектов РФ. Режим доступа <http://economy.gov.ru/mines/activity/sections/ria/orvrf/bestpractices/index>.
7. Никовская, Л. И., Якимец, В. Н. (2013). Проблемы и приоритеты развития публичной политики в современной России. *Власть*, 0 (9), 4–9.
8. Эксперт: Одних отрицательных оценок недостаточно. Нужны действия. (2017, Март 9). *Новости малого бизнеса*. Режим доступа <http://novostimb.ru/news/2017/03/09/ekspert-odnix-otricatelnyx-ocenok-nedostatochno-nuzhny-dejstviya.html>
9. О развитии института оценки регулирующего воздействия в субъектах Российской Федерации и органах Оценка регулирующего воздействия: официальный сайт. Режим доступа <http://orv.gov.ru/>
10. *Официальный сайт* Комитета по развитию предпринимательства и потребительского рынка С.-Петербурга. Режим доступа <http://crppr.gov.spb.ru/reg-vozdeistvie/>
11. Макаров, И. И., Патраев, К. Н., Лебединский, М. Е., Романцов, А. А. (ред.). (2013). *Правовые основы государственной поддержки сельских старост в Ленинградской области*. Санкт-Петербург.
12. Региональный портал для размещения информации о разработке органами государственной власти субъектов Российской Федерации нормативно правовых актов и результатах их общественного обсуждения. Режим доступа <http://regulation.crppr.gov.spb.ru/activate.html>

13. Федеральный портал проектов нормативных правовых актов. Режим доступа <http://regulation.gov.ru/>
14. Центр Общероссийского народного фронта по независимому мониторингу исполнения указов Президента РФ «Народная экспертиза». Внедрение ОРВ в регионах. Режим доступа <http://narexpert.ru/dlya-vnedreniya-orv-na-regionalnom-urovne-trebuetsya-bolshe-usilij-vlasti-i-predprinimatelskogo-soobshhestva/>
15. Цыганков, Д. Б., Смирнова, М. В. (2007). Четвертое поколение методов оценивания. В А. Н. Беляев, Е. С. Кузнецова, М. В. Смирнова, Д. Б. Цыганков (ред.) *Оценивание программ и политик: методология и применение. Вып. 1* (с. 95–98). Москва.
16. Better Regulation Framework Manual. Practical Guidance for UK Government Officials. (2015, March). Retrieved from <http://www.bis.gov.uk/assets/biscore/better-regulation/docs/i/11-1111-impact-assessment-guidance.pdf>

Статья поступила в редакцию 24.03.2017

.....

## MECHANISMS OF “SMART REGULATION” OF PUBLIC POLICY IN CONTEMPORARY RUSSIA: DEVELOPMENT OF CITIZEN PARTICIPATION

*Volkova A. V.*

Volkova Anna Vladimirovna, St. Petersburg State University, St. Petersburg, 199034, Russia, Universitetskaya nab. 7/9. E-mail: [a.volkova@spbu.ru](mailto:a.volkova@spbu.ru)

The Regulatory Impact Assessment, emerged as an element of the New public management model, gets a new meaning in in the context of the “smart regulation” conception. It not only fulfills the technical function of evaluation, but it is also a mechanism of public policy governance, which ensures the coordination of the activities of decision-makers with the interests of civil society structures affected by this activity. Comparative analysis of the experience of implementing the mechanisms of «smart regulation» in St. Petersburg and Leningradskaya oblast’ let us to draw conclusions about the emerging differences in public policy in these regions. In both subjects, the civil society demonstrates a readiness for responsible participation in processes of the public policy governance, but the types of interaction are different. According to analysis of the citizen activity in St.-Petersburg, we can conclude that the interest of the civil society organizations to participate in public policy processes with formal mechanisms has been declining. Decline in civil society interest to formal procedures for Regulatory Impact Assessment reflects the frustration and rejection of formal mechanisms in a number of regions. At the same time, their activity to form an alternative agenda has been increasing. The orientation of the civil society structures to the agenda proposed by state authorities has been and to cooperation in the framework of formalized practices took place in Leningradskaya oblast’.

*Key words:* public policy, smart regulation, assessment of regulatory impact, citizen participation, responsibility, cooperation.

### References

1. Belyaev, A. N. (2005). Izmerenie ehffektivnosti i ocenivanie v gosudarstvennom upravlenii: mezhdunarodnyj opyt [Measurement of Effectiveness and Evaluation in Public Administration: International Experience]. In A. N. Belyaev, E. S. Kuznecova, M. V. Smirnova & D. B. Tsygankov (Eds.) *Ocenivanie programm i politik: metodologiya*

- i primenenie. Vyp. 1* [Estimation of Programs and Policy: Methodology and Application. Is. 1] (pp. 6–26). Moscow.
2. Better Regulation Framework Manual. Practical Guidance for UK Government Officials. (2015, March). Retrieved from <http://www.bis.gov.uk/assets/biscore/better-regulation/docs/i/11-1111-impact-assessment-guidance.pdf>
  3. Centr Obshcherossijskogo narodnogo fronta po nezavisimomu monitoringu ispolneniya ukazov Prezidenta RF “Narodnaya ehkspertiza”. Vnedrenie ORV v regionah [Center of the Russian Popular Front for Independent Monitoring of Performance of Decrees of the Russian President “National Examination”. Introduction of Assessment of the Regulating Influence in Regions]. Retrieved from <http://narexpert.ru/dlya-vnedreniya-orv-na-regionalnom-urovne-trebuetsya-bolshe-usilij-vlasti-i-predprinimatelskogo-soobshhestva/>
  4. Doklad “O razvitiy instituta ocenki reguliruyushchego vozdejstviya v sub»ektah Rossijskoj Federacii i organah mestnogo samoupravleniya v 2015 godu” [The Report “About Development of Institute of Assessment of the Regulating Influence in Territorial Subjects of the Russian Federation and Local Governments in 2015”]. Retrieved from <https://orv.gov.ru/Regions/Ratings>
  5. Ekspert: Odnikh otritsatel’nykh otsenok nedostatochno. Nuzhny deystviya [Expert: One Negative Estimates Insufficiently. Actions are Necessary]. (2017, March 9). *Novosti malogo biznesa* [Small Business News]. Retrieved from <http://novostimb.ru/news/2017/03/09/ekspert-odnix-otricatelnyx-ocenok-nedostatochno-nuzhny-dejstviya.html>
  6. Federal’nyj portal proektov normativnyh pravovyh aktov [Federal Portal of Drafts of Regulations]. Retrieved from <http://regulation.gov.ru/>
  7. Kolegov, V. V. (2015). *Sovershenstvovanie sistemy ocenki reguliruyushchego vozdejstviya v gosudarstvennom upravlenii na regional’nom urovne* [Improvement of System of Assessment of the Regulating Influence in Public Administration at the Regional Level]. (Cand. Dissertation). Moscow: The Moscow City Government University of Management.
  8. Makarov, I. I., Patraev, K. N., Lebedinskiy, M. E. & Romantsov, A. A. (Eds.). (2013). *Pravovye osnovy gosudarstvennoj podderzhki sel’skih starost v Leningradskoj oblasti* [Legal Basis of State Support for Village Headmen in the Leningrad Region]. St. Petersburg.
  9. Metodika postroeniya rejtingov sub’ektov RF [Technique of Creation of Ratings of Territorial Subjects of the Russian Federation]. Retrieved from <http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/ria/orvrf/bestpractices/index>
  10. Nikovskaya, L. I. & Yakimets, V. N. (2013). Problemy i priority razvitiya publichnoj politiki v sovremennoj Rossii [Problems and Priorities for the Development of Public Policy in Contemporary Russia]. *Vlast’* [Power], 0 (9), 4–9.
  11. O razvitiy instituta ocenki reguliruyushchego vozdejstviya v sub’ektah Rossijskoj Federacii i organah Ocenka reguliruyushchego vozdejstviya: oficial’nyj sajt. [About Development of Institute of Assessment of the Regulating Influence in Territorial Subjects of the Russian Federation. Assessment of the Regulating Influence: Official Site]. Retrieved from <http://orv.gov.ru/>
  12. Oficial’nyj sajt Komiteta po razvitiyu predprinimatel’sтва i potrebitel’skogo rynka S.-Peterburga [Official Site of Committee on Development of Business and Consumer Market of St.-Petersburg]. Retrieved from <http://crppr.gov.spb.ru/reg-vozdeistvie>
  13. Regional’nyj portal dlya razmeshcheniya informacii o razrabotke organami gosudarstvennoj vlasti sub’ektov Rossijskoj Federacii normativno pravovyh aktov i rezul’tatah ih

- obshchestvennogo obsuzhdeniya. [The Regional Portal for Placement of Information on Development of Territorial Subjects of the Russian Federation of Standardly Legal Acts by Public Authorities and Results of Their Public Discussion]. Retrieved from <http://regulation.crppr.gov.spb.ru/activate.html>
14. Tsygankov, D. B. & Smirnova, M. V. (2007). "Chetvertoe pokolenie metodov ocenivaniya" [Fourth Generation of Methods of Estimation]. In A. N. Belyaev, E. S. Kuznecova, M. V. Smirnova & D. B. Tsygankov (Eds.) *Ocenivanie programm i politik: metodologiya i primenenie. Vyp. 1* [Estimation of Programs and Policy: Methodology and Application. Is. 1] (pp. 95–98). Moscow.
  15. Volkova, A. V. (2013). *Publichnye cennosti i sistema gosudarstvennogo upravleniya Rossii* [Public Values and System of Public Administration in Russia]. St. Petersburg.
  16. Vol'man, X. (2004). *Ocenivanie v ramkah reformy gosudarstvennogo upravleniya: v storonu "tret'ej volny" ocenivaniya?* [Evaluation Within the Framework of Public Administration Reform: Towards the "Third Wave" of Evaluation?]. Moscow.