

Литобзор
УДК: 346.6
DOI: 10.17323/1999-5431-2023-0-1-199-222

КОНЦЕПЦИЯ «УМНОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ» (SMART REGULATION) В ЗАРУБЕЖНЫХ ИССЛЕДОВАНИЯХ ПО ГОСУДАРСТВЕННОМУ УПРАВЛЕНИЮ

Бикташев Айнур Альфритович¹

¹ Аспирант, Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»;
101000, г. Москва, ул. Мясницкая, д. 20;
abiktashev@hse.ru; ORCID: 0000-0001-7314-2980

Аннотация. В статье представлен один из основных подходов к государственному регулированию – *smart regulation* («умное регулирование» – англ.). В мировой литературе по публичному управлению изучению и развитию подхода *smart regulation* посвящено множество работ.

Обзор опубликованных на стадии формирования подхода и недавних исследований позволит сформировать у читателя более полное представление о *smart regulation*, максимально представив его характеристики, предлагаемые им инструменты, возможности, а также оценить его эволюцию и результаты применения.

Ключевые слова: *smart regulation*, умное регулирование, качественное регулирование, обзор.

Для цитирования: Бикташев А. А. Концепция «умное регулирование» (*smart regulation*) в зарубежных исследованиях по государственному управлению // Вопросы государственного и муниципального управления. № 1. 2023. С. 199–222. DOI: 10.17323/1999-5431-2023-0-1-199-222.

Literature review

THE CONCEPT OF «SMART REGULATION» IN FOREIGN PUBLIC ADMINISTRATION STUDIES

Aynur A. Biktashev¹

¹ Graduate student, School of Public Administration,
National Research University Higher School of Economics;
20 Myasnitskaya Str., 101000 Moscow, Russia;
abiktashev@hse.ru; ORCID: 0000-0001-7314-2980

Abstract. The purpose of this article is to introduce the smart regulation approach. The approach is one of the main theories for the implementation of government regulation. There are few scientific studies on smart regulation in Russian science, although the study of this approach is developed in world science. Moreover, these Russian research papers are of an applied nature and focus on specific aspects of the approach, often neglecting other. Quite a lot of foreign studies on public administration explore and develop the smart regulation approach. There are those prepared at the stage of approach formation and published quite recently. A review of these studies makes it possible to acquaint the reader with the multifaceted characteristics of the approach, the variety of tools it offers, and the breadth of application of its elements. In addition, the review includes Russian-language publications that study specific elements of smart regulation and their implementation in Russia.

Keywords: smart regulation, better regulation, review.

For citation: Biktashev, A.A. (2023) 'The concept of «smart regulation» in foreign public administration studies', *Public Administration Issues*, 1, pp. 199–222. (In Russian). DOI: 10.17323/1999-5431-2023-0-1-199-222.

JEL Classification: G18.

Введение

Качественное регулирование – важный аспект государственного управления. Особое внимание ученых и исследователей уделяется «умному регулированию» или *smart regulation* (англ.). В своем обзоре автор ставит цель представить российскому читателю подход *smart regulation* в наиболее полном объеме, дать краткое описание формирования и развития концепции качественного регулирования, а также показать особенности и результаты применения подхода *smart regulation* сегодня на основе анализа современной мировой литературы.

Авторами данного подхода считаются Н. Ганнингем и П. Грабовски. В предложенном ими подходе основными постулатами выступают применение широкого спектра регуляторных инструментов (в том числе имеющих непрямой характер воздействия), определение из них наиболее предпочтительных с помощью экономических методов обоснования и с учетом позиций заинтересованных сторон. Данный подход сформирован в продолжение существующих в рамках концепции качественного регулирования подходов и получил широкое применение. Предметом исследования в работах по *smart regulation* выступают:

- методы регуляторного воздействия, в том числе через передачу полномочий;
- процедуры оценки воздействия регуляций и осуществления общественных консультаций;
- результаты применения подхода в различных областях регулирования.

Предпосылки возникновения подхода

Ученые и практики в области государственного управления на этапе формирования данной науки процесс принятия решений, регулирующих жизнь общества, рассматривали сквозь призму модели политико-административного цикла (*policy cycle*). Эта модель, разработанная в 1956 г., предполагает наличие хронологически последовательных этапов оценки ситуации, разработки решений и их реализации – этапов, которые регулярно перезапускаются, вытекая один из другого. При этом при реализации этапов учитываются выгоды возможных решений, а также оценивается результат их внедрения, что делает модель наиболее эффективной в теории. Именно поэтому было принято рассматривать регулирование сквозь призму модели политико-административного цикла.

Вместе с тем данная модель критиковалась, что приводило к возникновению иных теоретических подходов к исследованию регулирования. Не ограничиваясь моделью цикла, исследователи сосредоточились на методах анализа эффективности регулирования. Предложенный ими *ex ante* анализ публичной политики предлагал осуществление прогнозов относительно выгод и издержек на основе имеющихся исторических данных и экономических инструментов. В то же время в рамках модели политических сетей (Dye, 2002) регулирование рассматривалось как результат влияния общества, отдельных лиц и организаций (как правило, заинтересованных) на органы власти, разрабатывающие и принимающие решения. Другая группа исследователей сосредоточилась на проблеме реализации регулирования, чему ранее уделялась второстепенная роль, поскольку выяснилось, что разработанное и утвержденное решение может значительно искажаться применяющими его на местах чиновниками.

Более масштабные и глубокие исследования в области государственного регулирования, послужившие его развитию, стали проводиться с появлением парадигмы *New Public Management*. В результате ее реализации произошло сокращение доли государства в экономике, передано

множество государственных функций и услуг в частные руки, сведены к минимуму инструменты прямого управления. Однако в целях обеспечения производства общественных благ, а также защиты интересов общества в новых условиях, государству потребовалось сконцентрироваться на функции регулирования рынков. В итоге в конце прошлого века в науке государственного управления сформировалась концепция качественного регулирования. Ее особенностью стало рассмотрение регулирования как бюрократического процесса, основанного на аналитических предпосылках, а также учитывающего позиции заинтересованных сторон.

Следует отметить, что в научных работах и в практике государственного управления упоминается множество подходов, имеющих в своей основе концепцию качественного регулирования. К ним можно отнести «ответственное регулирование» (*responsive regulation*), «мета-регулирование» (*meta regulation*), «действительно ответственное регулирование» (*really responsive regulation*), «лучшее регулирование» (*better regulation*) и «умное регулирование» (*smart regulation*). Смена наименований подходов обусловлена незначительным изменением акцентов, а также, как представляется, стремлением дать новый толчок в реализации регуляторных реформ на практике.

Характеристика теоретического подхода

Применяемое сегодня наименование теоретического подхода *smart regulation* предложено в 1998 г. в исследовании Н. Ганнингема и П. Грабовски (Gunningham, Grabosky, 1998). В данной работе авторы утверждают, что при одновременном вовлечении в регулирование государства заинтересованных организаций, их объединений и гражданского общества с использованием широкого спектра инструментов регулирования максимально учитывается специфика применения регулирования, что в результате повышает его качество. Отметим, что такой подход предполагает соблюдение баланса между воздействием государства и самостоятельностью рынка. Для этого осуществляется делегирование части полномочий негосударственным структурам, проводятся оценка регулирующего воздействия и публичные консультации, сокращаются и упрощаются регуляторные требования, внедряются инструменты непрямого регулирования, устанавливаются точные сроки действия нормативных требований (Baldwin, Cave, Lodge, 2012).

По мнению авторов, данный подход позволяет государству передать часть ответственности за регулирование другим субъектам рынка, при этом координируя их деятельность. Такими субъектами могут выступать саморегулируемые организации, общественные объединения, некоммерческие организации, международные организации. Способы, которыми воздействуют указанные субъекты, могут иметь в том числе неформальный характер, однако их эффективность и признание участниками рынка зачастую выше, благодаря чему цели регулирования достигаются с меньшими затратами.

Критерии и оценки, используемые в *smart regulation*

Оценка достижения целей регулирования

Одной из отправных точек при реализации *smart regulation* является определение целевого результата регулирования. Критерии достижения целей государственного воздействия являлись предметом широких дискуссий и до формирования *smart regulation*, а после стали рассматриваться применительно к регуляторным новациям.

Перечень возможных критериев, свидетельствующих о том, что регулирование логично, корректно и соответствует общественным целям и ценностям, весьма разнообразен. Однако можно выделить основные общие показатели достижения целей регулирования, на которые опираются исследователи *smart regulation*. Ученые, изучающие регулирование в рамках традиции экономической науки, первоочередно использовали критерии результативности и эффективности. Если говорить о результативности, то данный показатель наиболее прост и понятен как для исследователей, так и для государственных органов. Он представляет собой количественную оценку степени достижения изначально запланированного результата.

Более сложен и неоднозначен показатель эффективности. Понятие эффективности как максимизации выгод и/или благосостояния при фиксированных издержках зародилось и использовалось до появления подхода *smart regulation* для оценочной деятельности в различных сферах. Необходимость и целесообразность применения показателя эффективности в рассматриваемом подходе были отмечены в исследовании А. Огуса (Ogus, 2004). При этом автор пишет, что в отношении регулирования с помощью показателя эффективности рассматривается возможность минимизации издержек при достижении запланированной цели применения регуляции, а не наоборот. В развитие указанной идеи К. Б. Смит (Smith, 2008) в своей работе характеризует применение экономического понятия эффективности в регулирующей деятельности. Согласно его позиции, при регулировании эффективность, как правило, оценивается по критерию Парето или критерию Калдора-Хикса. Однако исследователь отмечает, что на практике достижение эффективности по Парето весьма затруднительно, так как путем регулирования в большинстве случаев происходит перераспределение ресурсов, влекущее одновременно с увеличением благосостояния одних ухудшение положения других. В связи с этим он предлагает использовать для оценки эффективности регулирования критерий Калдора-Хикса и оценивать повышение общего благосостояния за счет превышения размера выгод над издержками.

Необходимости и целесообразности использования показателя эффективности посвящены и более поздние работы. Так, С. Маклин (McLean, 2014) утверждает о недостаточном использовании показателя эффективности при рассмотрении регуляторной деятельности государства, что ведет к несовершенству регулирования. А. Векслер (Veksler, 2015) по результатам своего исследования также формирует позицию, согласно которой эффективность является наиболее подходящим показателем оценки регулирования в силу

наименьшей подверженности влиянию со стороны заинтересованных сторон. А. Гиносар и О. Криспил (Ginosar, Krispil, 2016), проведя исследование регулирования СМИ, пришли к выводу, что критерий эффективности должен быть доминирующим при оценке результатов регулирования государством. Это объясняется тем, что государственное регулирование, в отличие от делегированного иным лицам, обычно недостаточно способствует работе рыночных механизмов.

Среди ученых и исследователей не утихают споры по поводу использования показателя эффективности. Основным аргументом противников применения критерия эффективности является утверждение о том, что максимизация благосостояния не всегда удовлетворяет интересы большинства граждан. Для признания результатов различными социальными группами, обеспечения равномерного распределения издержек и минимизации социального расслоения исследователи предлагают использовать критерий справедливости.

В рамках подхода *smart regulation* критерий справедливости также получил развитие. Одним из первых необходимость применения критерия справедливости к регуляторной деятельности государства предложил Дж. Ролз (Rawls, 2009). Он выдвинул идею о том, что наиболее справедливым с социальной точки зрения является регулирование, которое способствует благосостоянию наименее обеспеченных групп населения. Регулирование должно оцениваться именно исходя из его соответствия таким образом понимаемой справедливости. В развитие этой идеи В. Н. Данн (Dunn, 2004) формулирует тезис о том, что справедливым можно признавать вмешательство в экономику, которое влечет увеличение выгоды беднейших слоев, даже если при этом допускается экономическое неравенство между различными группами.

Несколько иначе подходит к вопросу о справедливом регулировании Дж. А. В. Проссер (Prosser, 2006). Автор считает, что регуляции, направленные на достижение справедливости, должны не только влиять на доходы населения, но и способствовать достижению отдельных социальных целей, которые сами по себе имеют определенную ценность. Э. Виндхольц и Г. Ходж (Windholz, Hodge, 2012) считают, что даже в случае, когда такие ценности не являются основными, они могут предопределять состоятельность регулирования. В исследовании С. Родригеса, С. Чен и Ф. Моргадо-Диаса (Rodrigues, Chen, Morgado-Dias, 2017) в качестве такой ценности определяется жизнь людей, стоимость которой вычислить трудно и не всегда корректно с этической точки зрения.

Однако и среди исследователей, опирающихся на критерий справедливости регулирования, бытует мнение о том, что справедливость не должна характеризоваться общими требованиями, а должна определяться в каждом конкретном случае. Для этого они считают необходимым вовлечение в регулирование заинтересованных сторон. Так, Л. Хитченс (Hitchens, 2011) полагает, что для успешного регулирования деятельности СМИ необходимо применение инструментов консультаций и саморегулирования, которые обеспечат справедливость принимаемых решений. С. Эккерт

(Eckert, 2018) утверждает, что удовлетворение требования справедливого регулирования зависит от модели участия общества в его разработке. Таким образом, указанные авторы отстаивают позицию, что справедливость регулирования обеспечивается таким элементом *smart regulation*, как публичные консультации.

Несмотря на наличие дискуссии по поводу показателя оценки достижения целей регулирования, на данный момент осознается необходимость совмещения критериев. Например, в одном из последних исследований, проведенном М. Леви (Levy, 2020), выявлено, что, несмотря на стремление к достижению справедливости, для ее обеспечения следует использовать экономические показатели оценки альтернатив при принятии решений. С. Эккерт (Eckert, 2018) считает, что показатели эффективности и справедливости должны использоваться совместно, при этом очень важна сбалансированность их применения, которая способствует достижению положительных результатов регулирования.

Измерение издержек и выгод

Вне зависимости от целей регулирования другим важным аспектом *smart regulation* выступает метод оценки обоснования необходимости государственного вмешательства и/или результатов применения регулирования. Данные методы могут быть как количественными, так и качественными, но, как правило, базируются на экономических расчетах. На обоснование и развитие таких методов оценки направлен целый ряд исследований в области *smart regulation*.

Один из наиболее распространенных и общепринятых методов – анализ издержек и выгод. В регулировании он применяется как для планируемых, так и для реализованных регуляторных действий и должен давать представление о затратах, которые понесет государство и заинтересованные группы, а также выгодах, обеспеченных регулированием (Boardman, Greenberg, Vining, Weimer, 2001). По мнению К.Б. Смита (Smith, 2006), такой анализ позволяет оценить альтернативы на предмет экономической выгоды, однако не определяет наиболее социально приемлемый результат.

Вместе с тем по мере развития качества регулирования и указанного метода анализа выявлялись ограничения последнего. В работе исследователей К. Э. Ньюкамера, Х. П. Хэтри и Дж. С. Холи (Newcomer, Hatry, Wholey, 2015) отмечается сложность данного метода, обусловленная трудностью доступностью данных, используемых в рамках анализа, а также необходимостью доказательства прямой связи между регуляциями и наблюдаемыми эффектами. С. Дадли (Dudley, 2017) отмечает, что для полноценной картины необходимо оценивать не общие издержки и выгоды, а маржинальный эффект для всех групп, находящихся в зоне влияния регуляции. Кроме того, в его исследовании, а также в работе Р. В. Хана (Hahn, 2010) отмечается необходимость учета альтернативных издержек, обусловленных регуляторными ограничениями. Б. Э. Харкорт (Harcourt, 2018) ставит под сомнение возможность использования анализа затрат и выгод в политических интересах, объясняя это субъективностью используемых оценок,

а также сложностью процедур расчета, усложняющих контроль за объективностью анализа.

Х. М. Левин и П. Дж. Макьюэн (Levin, McEwan, 2001) предложили упрощенный вариант анализа издержек и выгод с применением методов сопоставления издержек и возможностей, а также издержек и результативности. Указанные методы анализа помогают сравнивать альтернативы по показателю затратности.

Анализ издержек и возможностей позволяет оценить соответствие затрат на регулирование имеющимся ресурсам. Данный метод не утратил актуальности и используется, несмотря на имеющиеся недостатки. В частности, К. Р. Санстейн (Sunstein, 2017) отмечает, что его применение на практике позволяет государственным органам игнорировать соотношение получаемых выгод с понесенными затратами.

Анализ издержек и результативности, в свою очередь, позволяет сравнить издержки различных альтернатив достижения одной цели. Наиболее актуально применение данного метода при наличии целей, стоимостная оценка которых затруднительна. Исследователи приходят к выводу, что данный метод должен применяться к отдельным сферам, например, при регулировании, целью которого является улучшение здоровья или увеличение продолжительности жизни (Clement, Raimond, 2019). Кроме того, отмечается ограниченность метода ввиду невозможности его использования для сравнения альтернатив, результат которых различен (Smith, 2006).

Помимо указанных методик оценки, исследователями государственного регулирования в последние годы также применяются методы анализа издержек на исполнение регуляторных требований, оценки бюджетных затрат, оценки риска. Как отмечают исследователи, их использование целесообразно в отдельных условиях или в отдельных сферах.

В большинстве перечисленных методов основное место занимает понятие издержек, обусловленных регулированием. Определение и измерение издержек становится предметом рассмотрения многих работ в рамках подхода *smart regulation*.

Еще на стадии формирования основ *smart regulation* исследователями отмечалось отсутствие универсального единого показателя затрат. Рассматривают несколько основных групп показателей затрат.

Первая группа – показатели издержек регулирующих органов, обеспечивающих процесс регулирования. Проведя исследование по оценке издержек государства, К. Секот (Secot, 2018) пришел к выводу о необходимости сокращения регулирования. Однако другие авторы считают, что снижение издержек на регулирование может привести к негативным последствиям, компенсация которых потребует гораздо больше затрат. Поэтому при анализе данного вида издержек необходимо учитывать все последствия, в том числе неявные.

Вторая группа – показатели расходов бизнеса и общества на соблюдение нормативного регулирования. Использование данного вида издержек в качестве критерия оценки характерно для экспертных организаций, анализирующих регулирование. Так, показатель издержек бизнеса применяется в ис-

следованиях Всемирного банка по оценке условий ведения бизнеса (2014). Д. Торнтон, А. К. Роберт, Н. Ганнингем (Thornton, Robert, Gunningham, 2004) пишут, что недостаточный учет издержек бизнеса ведет к неэффективности регуляций. Вместе с тем отмечается, что часто данный вид издержек оценивается слишком непосредственно и качественные результаты могут быть получены лишь при условии учета всех, в том числе неявных, издержек и долгосрочных действий бизнеса по подстраиванию под регулирование.

Третья группа – показатели издержек, являющихся косвенным следствием регулирования. Данный вид издержек также часто учитывается при составлении аналитических отчетов. Так, на его основе разработан отчет ЕРА (2009), в котором для оценки косвенного влияния регулирования в автомобильной промышленности разрабатывается отдельный коэффициент. Преимущество данного подхода заключается в его большей полноте и точности характеристики издержек. Однако, по мнению Л.К. Куонга и Х. Фама (Cuong, Pham, 2020), данный вид издержек требует излишних затрат, что является ограничением его использования.

Другим объектом исследования в рамках *smart regulation* выступают получаемые от регулирования выгоды. Их расчет служит обоснованием для принятия решения о целесообразности или нецелесообразности регулирования. Однако, в отличие от издержек, оценка выгод трудно поддается стандартизации и универсализации. Исследователи отмечают, что ряд выгод вовсе не поддается оценке в числовом выражении: она проводится на основании сугубо субъективного восприятия ценности (см.: Miller, Robbins, 2007).

Причиной необъективности понимания выгод является широкий круг их получателей. Вследствие рассеянности и большого числа субъектов, на которых влияние оказывается в незначительных масштабах, привлечение к обсуждению выгод регулирования всех заинтересованных сторон практически нереализуемо. Поэтому оценка выгод может производиться на основе позиции групп, наиболее заинтересованных в регулировании из-за значительности его выгод. Данный эффект подтверждается исследованиями последнего десятилетия (см., например: Baker, 2010; Kastner, 2014).

Вместе с тем выявлено, что влияние лоббирующих регуляции групп снижается при широком вовлечении в разработку регулирования институтов гражданского общества. Таким образом, исследователи *smart regulation* говорят о сложности измерения издержек и выгод регулирования, однако отмечают, что при использовании соответствующих подходов и инструментов данные мероприятия могут быть реализованы.

Инструменты и процедуры *smart regulation*

Инструменты прямого и непрямого воздействия

Для достижения целей регулирования и с помощью оценок регуляторной деятельности исследователи и практики государственного регулирования применяют, анализируют и совершенствуют методы и инструменты регуляторной деятельности.

Основной компонентой и характеристикой регуляции выступает инструмент воздействия, с помощью которого она реализуется. В классическом понимании регулирование осуществлялось с помощью нормативно установленных и контролируемых государством запретов, ограничений и требований. Вместе с тем в процессе развития качественного регулирования и зарождения подхода *smart regulation* в научных кругах возникло осознание, что для обеспечения регуляторной деятельности могут быть привлечены не только государственные органы, но и иные участники процесса нормотворчества (Eisner, 2000). При этом отмечалось, что вовлечение иных организаций не исключает участия государства в контроле и оценке их деятельности.

Целесообразность привлечения негосударственных структур для осуществления регулирования была зафиксирована в отчете ОЭСР (2004) – одной из основных международных организаций, занимающихся проблемами регулирования. Однако в данном документе указывалось на необходимость выбора оптимального инструмента воздействия в каждой конкретной ситуации. Аналогично, в исследовании С.М. Радаэлли и Ф. Де Франческо (Radaelli, De Francesco, 2010) на первый план выведена проблема выбора инструмента регулирования. Авторы говорят о необходимости осуществлять выбор на основе установленной цели регулирования и планируемых для оценки показателей выгод и издержек регуляций.

Как правило, именно на выбор оптимального инструмента воздействия направлены научные исследования. Перечень основных инструментов по характеру их воздействия приведен в работе Э. А. Бардач (Bardach, 2004). Рассмотрим характеристики и научное развитие каждого из них.

Как было отмечено ранее, традиционным инструментом воздействия выступает прямое государственное регулирование. С помощью запретов, разрешений и негативных санкций государство ограничивает опасную или неодобряемую обществом деятельность. Авторы Р. Болдуин, М. Кейв, М. Лодж (Baldwin, Cave, Lodge, 2012), характеризуя данный инструмент регулирования, отмечают, что основным его преимуществом является непосредственность и быстрота воздействия. С момента вступления в силу нормы организации понимают, какие действия считаются недопустимыми, а потребители осознают защищенность от таких действий.

Вместе с тем у данного инструмента имеются и недостатки. Первый – проблема захвата регулятора. При тесном взаимодействии государственных регуляторов с поднадзорными организациями может возникнуть ситуация, когда деятельность регуляторов будет осуществляться в интересах таких организаций, а не ограничивать их. А. Бейкер (Baker, 2010) называет захват регулятора основной причиной мирового финансового кризиса 2008 г. Б. Редерт (Redert, 2020) в свою очередь предлагает во избежание негативных последствий захвата привлекать к разработке максимально широкий спектр участников из разных сфер.

Другим недостатком прямого регулирования выступают обусловленные бюрократической природой сложность регуляций и их постоянное расширение. Всеобъемлемость регулирования при его недостаточном качестве была отмечена еще в работе Э. А. Бардач (Bardach, 2004). В дальнейших ис-

следованиях было выявлено, что избыточность регулирования чаще встречается при использовании нескольких уровней регулирования как внутри государства, так и на наднациональном уровне. Б. Стеллинга (Stellinga, 2020) рассматривает проблему недостаточной конкретизации регуляций и объясняет ее стремлением регулятора избежать ответственности путем формирования рамочных норм.

Также проблемой прямого регулирования является его применение на низовом практическом уровне. Как отмечено в книге Р. Болдуина (Baldwin, 1997), несовершенства возможны в результате как некорректного понимания регуляций чиновниками, контролирующими исполнение требований на практике, так и направленных лишь на формальное соблюдение регулирования действий участников рынка, фактически не соответствующих предполагаемым целям. В дальнейшем гипотеза о меньшей точности правоприменения государством относительно иных институтов регулирования подтверждена в работе А. Арцури (Arcuri, 2015).

Принимая во внимание указанные недостатки, исследователи проблем регулирования разрабатывают и анализируют возможности непрямого воздействия на участников рынка для достижения целей регулирования.

Основной альтернативой прямому регулированию является воздействие на поведенческие мотивы деятельности поднадзорных организаций. Так, В. Й. Баумол (Baumol, 2002) считает, что ограничивающее или стимулирующее воздействие оказывается более эффективным, чем прямое регулирование, за счет снижения влияния контролирующих органов, а также вследствие экономической заинтересованности участников рынка. Однако в дальнейшем было установлено, что при использовании данного инструмента также могут возникать проблемы. М. Г. Ванн (Vann, 2003) выявлено, что стимулирование может привести к поведению, противоположному ожидаемому, и для достижения начальной цели необходимо постоянное взаимодействие с регулируемыми субъектами. А это требует увеличения затрат государства, что в совокупности с проблемами недостаточной скорости и дифференциации воздействия (см. об этом: Baldwin, Cave, Lodge, 2012) влечет снижение эффективности регулирования. Эти проблемы не позволяют использовать данный инструмент повсеместно (например, для достижения целей в краткосрочном периоде или при отсутствии возможности мониторинга эффектов), однако в отдельных ситуациях его применение оптимально. Так, Л. Джин с соавторами (Jin et al., 2015) обосновали эффективность мер поведенческого воздействия на основе оценки снижения негативного эффекта курения.

Следующим инструментом регуляторного воздействия является стимулирование рыночных механизмов в регулируемой сфере. В рамках данного направления могут использоваться нормативные акты, стимулирующие конкуренцию, продаваться права на осуществление деятельности или участие в проектах и квоты на осуществление деятельности, имеющей негативный эффект. Согласно исследованиям, данные меры обладают широтой и гибкостью, а также способствуют эффективности как акторов, так и объектов процесса регулирования. На сегодняшний день существуют приме-

ры успешной реализации данного инструмента (см.: Baldwin, Cave, Lodge, 2012). Однако в работе А. Блэкмана, З. Ли и А. А. Лиу (Blackman, Li, Liu, 2018) выявлены и недостатки таких мер. Они связаны с низкой точностью направленности регулирования, а также возможностью недобросовестного поведения регулируемых организаций при исполнении обязательств.

Другим инструментом непрямого государственного воздействия выступает раскрытие информации. Хотя само требование о раскрытии достоверной информации обычно устанавливается нормативными актами, предполагается, что эффект от него будет достигнут за счет наличия информации у потребителя, которая позволит ему оценивать характеристики продукта и принимать взвешенное решение (Baldwin, Cave, Lodge, 2012). Однако воздействие от раскрытия информации может быть противоположным в результате успокоения потребителя данной мерой. Кроме того, в ряде случаев информация может быть неверно понята или интерпретирована, что несет риски, если опасность таких действий значительна.

Еще одним инструментом косвенного воздействия являются создаваемые государством инфраструктуры и осуществляемые в соответствии с публичными интересами технологические процессы, которые в дальнейшем передаются для использования бизнесу. Преимущества данного инструмента, заключающиеся в вовлечении рыночных механизмов при гарантированном обеспечении минимизации негативных последствий, описаны в исследовании С. Глаистер (Glaister, 1997). Однако автор предупреждает о том, что применение подобного метода может привести к нежизнеспособности рыночных стимулов и снизить эффективность работы вовлеченного в процесс бизнеса. С учетом этого в дальнейшем исследователями было предложено скорректировать данный инструмент и применять его в отношении объектов, непосредственно используемых людьми и стимулирующих их к более ответственному и безопасному поведению (Brownsword, 2011). Однако, уточняет Р. Линес (Leenes, 2011), эффективность данных методов может быть достигнута только при их комбинировании с иными инструментами.

Инструментом непрямого регулирования, основанным на рыночных мотивах, является и распределение прав собственности. Закрепление прав на большинство возможных объектов, считает С. Г. Брейер (Breyer, 2009), приведет к тому, что собственник объекта будет заинтересован в его защите, а иные участники будут принимать во внимание возможность ответственности в случае нанесения ущерба объекту. Вместе с тем данный инструмент неприменим к нематериальным объектам (Burk, 2009) и эффективен для случаев, когда издержки на соблюдение норм не превышают выгоды от их нарушения.

Одним из наиболее известных инструментов непрямого воздействия государства является саморегулирование. Согласно концепции *smart regulation*, данный инструмент представляет собой соблюдение на добровольной основе членами некоего объединения или сообщества, которое в определенной мере поощряется государством, определенных стандартов и ограничений (Baldwin, Cave, Lodge, 2012). Как отмечалось, на раннем этапе развития саморегулирования в рамках *smart regulation* преимуществами данного инструмента являются большая компетентность и вовлеченность

в реализуемые процессы участников саморегулирования, что позволяет повышать качество и авторитетность издаваемых регуляций и снижать издержки на регулирование. Вместе с тем исследователями отмечались проблемы закрытости системы саморегулирования и сложности норм саморегулируемой организации. Так, Б. Цашоре (Cashore, 2005) выявлено, что, стремясь к минимизации издержек, участники саморегулирования не обеспечивают целей регулирования. Исследователи установили, что в целях удовлетворения запросов общества участники рынка готовы принять добровольно более строгие регуляторные обязательства (Fransen, Burgoon, 2012). В то же время, по мнению А. Аркури (Arcuri, 2015), замена саморегулирования на государственное регулирование может привести к менее строгому регулированию отрасли. В более поздних работах (Abbott, Levi-Faur, Snidal, 2017) отмечается, что государственное регулирование часто не способно устранить некоторые пробелы; для их компенсации необходимо применение саморегулирования с учетом его ограничений.

Таким образом, исследователями инструментов регулирования изучены как преимущества, так и риски каждого из инструментов. В научных работах подчеркивается необходимость комбинирования инструментов в большинстве случаев. Также исследователи обращают внимание на важность учета специфики каждой конкретной ситуации при определении метода регулирования.

Обсуждение регуляций с обществом

Значимым элементом подхода *smart regulation*, требуемым как для определения приоритетов и ценностей регулирования, так и для выбора инструментов их достижения, является публичное обсуждение регуляций. Регулирование – это основная функция государственных органов, при реализации которой используются консультации с обществом. Необходимость их использования была провозглашена на стадии формирования в науке концепции *smart regulation*.

Обосновывая важность вовлечения гражданского общества в процесс формирования и оценки регулирования, Ф. Фишер (Fischer, 2000) пишет, что при осуществлении консультаций государственные органы предлагают более эффективные и разнообразные инструменты решения проблем. Им установлено, что зачастую без публичного обсуждения регулятор не может самостоятельно на стадии разработки выявить все внешние эффекты или возможности уклонения от исполнения регуляций. Кроме того, обсуждение регуляций с обществом позволяет подкрепить его общественным мнением в глазах граждан и обеспечить легитимность принятого решения. Дальнейшие исследования автора позволили ему сделать вывод о том, что публичные консультации в значительной степени повышают уровень доверия общества к регулирующим органам.

Вместе с тем исследователи отмечают, что взаимодействие с обществом должно осуществляться в форме обсуждения и не должно превращаться в торг или продвижение интересов отдельных групп (Baldwin, Cave, 1999). В последнем случае велика вероятность проявления описанной ранее про-

блемы захвата регулятора, когда он станет неспособен осуществлять объективное регулирование, поскольку регулирование будет основываться на интересах отдельной группы, а не всего общества. Для предотвращения данной проблемы учеными рассматривается вопрос о том, кого необходимо привлекать к публичным консультациям. Так, Е. Гроссман и К. Уолл (Grossman, Woll, 2014) утверждают, что для объективности достаточно привлечь к обсуждению участников рынка и экспертов в том случае, когда они представляют весь спектр регулируемых организаций и экспертных сообществ. Однако, по мнению Л. Кастнера (Kastner, 2014), достижение интересов граждан обеспечивается только при осуществлении консультаций, в которых помимо бизнеса и экспертов участвуют граждане и институты гражданского общества. При этом в целях избегания захвата, а также поддержания работоспособности чиновников, необходимо соблюдать разумные рамки участия общества в регуляторной деятельности (Lodge, Stirton, 2010).

Данное условие может соблюдаться путем использования многочисленных форм обсуждения. Как отмечено в работе К. М. Кервина и С. Фурлонга (Kerwin, Furlong, 2010), их перечень весьма разнообразен и включает публикацию информации, опросы, открытые слушания, круглые столы и экспертные советы, сбор предложений и т.д. При изучении форм публичных консультаций авторы установили, что наиболее привлекательными для участников рынка являются менее формализованные виды участия в обсуждении, что, по мнению исследователей, несет риски скрытого влияния на регулятор и также должно контролироваться при разработке регулирования.

Помимо указанных ограничений, исследования механизма публичных консультаций отмечают проблему недостаточной вовлеченности граждан в обсуждение регуляций и необходимость развития форм привлечения общества к обсуждению.

Процедура оценки воздействия

Наиболее прикладным элементом подхода *smart regulation*, позволяющим чиновникам формализованно представлять сведения об обоснованности и качестве разрабатываемых регуляций, является оценка регулирующего воздействия.

Данный элемент объединяет в себе инструменты и методы *smart regulation*, рассмотренные нами ранее. Согласно научным представлениям исследователей (DBR, 2004) регулирования, процедура оценки воздействия направлена на изучение результатов регулирования и сопоставление их с затратами на внедрение и соблюдение регулирования. Процедура осуществляется на основе результатов публичных консультаций, рассмотрения различных альтернатив, анализа данных, использования методов расчета издержек и выгод, что позволяет обеспечить прозрачность и справедливость разрабатываемых решений. Эта процедура, а также учет понесенных издержек и полученных выгод позволяет формировать и документально фиксировать вывод о соответствии регулирования начальным целям. Кроме того, в ходе оценки воздействия исключаются необоснованные инициативы и выявляются возможные негативные последствия.

Вместе с тем необходимо отметить, что процедура оценки воздействия не является изобретением подхода *smart regulation*. Как отмечает Т. О. Макгэрیتی (McGarity, 1991), данный инструмент применялся до формирования подхода, как в рамках регуляторной деятельности, так и для оценки иных решений в публичном управлении (например, в США при президентстве Р. Рейгана). Однако исследователи Р. Болдуин, М. Кейв и М. Лодж считают, что в рамках регуляторной деятельности до появления *smart regulation* процедура была направлена на оценку издержек бизнеса в случае внедрения регулирования. Расширение же круга лиц и характера оказываемого на них влияния с точки зрения оценки воздействия произошло лишь в рассматриваемом подходе (см.: Baldwin, Cave, Lodge, 2012).

Также в рамках *smart regulation* была развита процедура оценки на различных стадиях регулирования. Согласно Ц. М. Радаелли, Ф. Де Францесцо (Radaelli, De Francesco, 2010), оценка регулирующего воздействия может осуществляться на стадии обсуждения регуляторной инициативы, при реализации регулирования, а также спустя время после осуществления регулятивных действий. По мнению исследователей, оценка воздействия на стадии проектирования изначально повышает качество регуляции, оценка при внедрении позволяет своевременно выявить и скорректировать пробелы, не замеченные изначально, а последующая оценка дает основание сделать вывод о результатах внедрения регулирования и принять решение о его сохранении или необходимости замены.

При этом как в исследовательском, так и в профессиональном сообществе существует различное понимание объема и методов анализа, осуществляемого в рамках оценки воздействия. Первая группа понимает процедуру оценки как проведение анализа финансовых затрат и выгод государства и общества. По мнению одних исследователей, анализ затрат и выгод является наиболее распространенным методом осуществления оценки регулирующего воздействия. Другие убеждены в том, что для оценки воздействия недостаточно понимания только экономических издержек и результатов: важно видеть все значимые для общества последствия (Baldwin, 2010). При этом для данной позиции свойственно восприятие процедуры оценки применительно к конкретному нормативному требованию. Также существует наиболее широкое восприятие оценки воздействия как инструмента, применимого ко всем видам государственного воздействия, для оценки всех потенциальных результатов (Radaelli, De Francesco, 2010).

Более того, высказывается мнение о том, что при недостаточной широте рассмотрения оценка воздействия не способствует справедливому регулированию. В более поздних работах отмечается, что в результате оценки воздействия повышается не только экономическая эффективность, но и в целом качество регуляторного процесса, его прозрачность и степень вовлечения в него общества.

Об инструменте оценки воздействия сегодня имеется множество исследований (Handbook of regulatory impact assessment, 2016; ОЭСР, 2016). Как правило, исследователи рассматривают процедуру оценки воздействия на конкретных примерах, выступают с критикой и предлагают что-то но-

вое в отношении процедуры. При этом авторы отмечают, что теоретические разработки часто не учитываются на практике, и это влечет за собой неэффективность оценки регулирующего воздействия.

Результаты применения подхода «умное регулирование» (smart regulation) и его критика

Подход *smart regulation* долгое время оставался теоретической разработкой и на практике применялся лишь ограниченно и фрагментарно. Его развернутая реализация стала достижима в условиях практического применения концепции «умного государства», поскольку с помощью инструментов *smart regulation* выявляются причинно-следственные связи между регулированием и желаемыми результатами государственного воздействия, а значит, становится возможным достижение конкретных целей с помощью конкретных инструментов воздействия (Baldwin, Cave, Lodge, 2012).

В результате данный подход к регулированию получил распространение, и его компоненты используются в рамках оценки последствий регулирования во многих странах (OECD, 2015). Как отмечается в документах, инструменты *smart regulation* заняли ключевое место в регуляторном процессе (OECD, 2016).

Вместе с тем и теоретическая обоснованность подхода, и его практическая эффективность подвергались критике. Учеными отмечалось, что в подходе приняты допущения, не являющиеся общепризнанными. Прежде всего, в рамках подхода принимается возможность регулирования и контроля на централизованной основе (Lipsky, 2010). Однако еще до формирования подхода было доказано, что разработанное на верхнем уровне регулирование может значительно исказиться при реализации на местах.

Другим допущением является рациональность участников регулирования. Р. Е. Гудин, М. Рейн, М. Моран (Goodin, Rein, Moran, 2006) пишут о том, что чиновники и привлекаемые ими эксперты, несмотря на свою компетентность, не всегда обладают полными и объективными знаниями в отношении регулируемых объектов и процессов. Кроме того, специфика государственной деятельности делает невозможным точное прогнозирование будущих ресурсов и трат при разработке регулирования.

Помимо указанных теоретических обоснований выявился ряд проблем при реализации подхода на практике. Стало ясно, что, во-первых, имеются трудности при оценке регуляций, целью которых не является достижение экономической эффективности. Во-вторых, деятельность чиновников, разрабатывающих регуляции, усложняется из-за постоянного давления со стороны общества, в третьих, проявляется перекокс в сторону интересов отдельных групп и, в четвертых, качество экспертизы, осуществляемой чиновниками, не соответствует необходимому уровню. Более того, несмотря на снижение регуляторных издержек, общая стоимость регулирования зачастую может возрастать вследствие дороговизны процедур *smart regulation* (Baldwin, Cave, Lodge, 2012).

Кроме того, исследователи (см. например: Baldwin, 2010) выявили противоречие между целями подхода по снижению нагрузки и фактическим увели-

чением регуляций из-за стремления обеспечить качество регулирования. Отмечаются имеющиеся трудности у государства при использовании сложных инструментов регулирования и их оперативной корректировке. Указывается на сложность процедур оценки и необходимость принятия решений в сжатые сроки (Ellig, Abdukadirov, 2015). Это ведет к тому, что правила «умного регулирования» чиновниками фактически не соблюдаются (Carrigan, Shapiro, 2017). Более того, исследователи говорят об отсутствии реального эффекта от применения подхода и об использовании его элементов лишь для подкрепления уже принятых решений. Поскольку оценить изменение качества регулирования в целом в результате применения подхода «умное регулирование» крайне затруднительно, его эффективность является предметом обсуждений.

Указанные недостатки пытаются нивелировать в рамках альтернативных концепций. К их числу можно отнести, например, концепцию дерегулирования – т.е. минимизации объема регулирования насколько это возможно (Browne, 2020), а также концепцию захвата регулятора. Основная идея – дистанцирование регулятора от объектов регулирования в целях сохранения независимости (Kastner, 2014). Несмотря на обособленность, на практике данные теории могут совмещаться с реализацией *smart regulation*. Так, например, «регуляторная гильотина», реализуемая во многих странах (в том числе и в России в настоящий момент), направлена на снижение количества регулирующих актов, но их ликвидация и замена осуществляется на основе инструментов «умное регулирование». Явление смежности связано в том числе и с тем, что положения данных теорий учитывались при разработке подхода и при корректном его использовании должны нивелироваться. Альтернативный подход – «регуляторное соглашение» – предложили П. Ван Госсум, Б. Артс и К. Верхейен (Van Gossum, Arts, Verheyen, 2010). Но поскольку в основе данного подхода лежат идеи *smart regulation*, то это скорее не принципиально новый подход, а меры по улучшению элементов существующего.

На сегодняшний день подход «умное регулирование» (*smart regulation*) остается доминирующим в теории государственного регулирования. Это подтверждается, в частности, тем, что принципы и меры по обеспечению качества регуляторной политики, основанные на элементах *smart regulation*, содержатся в документе ОЭСР (2020), подготовленном в связи с кризисом COVID-19.

* * *

Исследования подхода *smart regulation* представляют собой достаточно широкую, но все еще развивающуюся предметную область государственного управления. Количество работ по «умному регулированию» в российской науке не столь значительно, однако отечественными исследователями заложены основы для изучения подхода и его компонентов. Возможно, глубокая научная проработка подхода поспособствует популяризации его практического применения в российском государственном управлении, особенно в период реформы контрольно-надзорной деятельности. Кроме того, применение подхода в специфичных условиях российской регуляторной среды может подтолкнуть его к дальнейшему развитию.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Abbott K.W., Levi-Faur D., Snidal D. Theorizing regulatory intermediaries: The RIT model // *The ANNALS of the American academy of political and social science*. 2017. Vol. 670, no. 1. P. 14–35.
2. Arcuri A. The transformation of organic regulation: The ambiguous effects of publicization // *Regulation & Governance*. 2015. Vol. 9, no. 2. P. 144–159.
3. Baker A. Restraining regulatory capture? Anglo-America, crisis politics and trajectories of change in global financial governance // *International Affairs*. 2010. Vol. 86, no. 3. P. 647–663.
4. Baldwin R. *Rules and Government*. Clarendon Press, 1997.
5. Baldwin R., Cave M., Lodge M. *Understanding regulation: theory, strategy, and practice*. Oxford University Press on Demand, 2012.
6. Bardach E. *A Practical Guide for Policy Analysis: The Eightfold Path to More Effective Problem Solving*. Washington, DC, CQ Press, 2004.
7. Baumol W.J. *The Free Market Innovation Machine*. Princeton, NJ, Princeton University Press, 2002.
8. Blackman A., Li Z., Liu A.A. Efficacy of command-and-control and market-based environmental regulation in developing countries // *Annual Review of Resource Economics*. 2018. Vol. 10. P. 381–404.
9. Boardman A.E. et al. *Cost-Benefit Analysis: Concepts and Practice*. Prentice Hall, Upper Saddle River, New Jersey, 2001.
10. Breyer S.G. *Regulation and its Reform*. Harvard University Press, 2009.
11. Browne J. The regulatory gift: Politics, Regulation and governance // *Regulation & Governance*. 2020. Vol. 14, no. 2. P. 203–218.
12. Brownsword R. *Rights, Regulation and the Technological Revolution*. Oxford University Press, 2008.
13. Burk D.L. Legal and technical standards in digital rights management technology // *Fordham L. Rev.* 2005. Vol. 74. P. 537.
14. Carrigan C., Shapiro S. What's wrong with the back of the envelope? A call for simple (and timely) benefit–cost analysis // *Regulation & Governance*. 2017. Vol. 11, no. 2. P. 203–212.
15. Cashore B. et al. Private or self-regulation? A comparative study of forest certification choices in Canada, the United States and Germany // *Forest policy and economics*. 2005. Vol. 7, no. 1. P. 53–69.
16. Cecot C. Deregulatory Cost-Benefit Analysis and Regulatory Stability // *Duke LJ*. 2018. Vol. 68. P. 1593.
17. Clement V., Raimond V. Was It Worth Introducing Health Economic Evaluation of Innovative Drugs in the French Regulatory Setting? The Case of New Hepatitis C Drugs // *Value in Health*. 2019. Vol. 22, no. 2. P. 220–224.
18. Cuong L.K., Pham H. Direct and indirect impacts of European banks' regulation // *Finance Research Letters*. 2020. No. 101738.

19. Dudley S. et al. Consumer's guide to regulatory impact analysis: Ten tips for being an informed policymaker // *Journal of Benefit-Cost Analysis*. 2017. Vol. 8, no. 2. P. 187–204.
20. Dunn W.N. *Public policy analysis*. Routledge, 2015.
21. Dye T.S. *Understanding Public Policy*. Upper Saddle River, Prentice Hall, New Jersey, Florida state university, 2002.
22. Eckert S. Two spheres of regulation: Balancing social and economic goals // *Regulation & Governance*. 2018. Vol. 12, no. 2. P. 177–191.
23. Eisner M. *Regulatory Politics in Transition*. Baltimore, Johns Hopkins University Press, 2000.
24. Eilig J., Abdukadirov S. *Regulatory Analysis and Regulatory Reform*. Mercatus on Policy, Mercatus Center at George Mason University, Arlington, VA, 2011.
25. Fischer F. *Citizens, experts, and the environment: The politics of local knowledge*. Duke University Press, 2000.
26. Fransen L., Burgoon B. A market for worker rights: Explaining business support for international private labour regulation // *Review of International Political Economy*. 2012. Vol. 19, no. 2. P. 236–266.
27. Ginosar A., Krispil O. Broadcasting regulation and the public interest: Independent versus governmental agencies // *Journalism & Mass Communication Quarterly*. 2016. Vol. 93, no. 4. P. 946–966.
28. Glaister S. Deregulation and privatization: British experience. In: *Recent Developments in Transport Economics* (ed. by G. de Rus, C. Nash). Aldershot, Ashgate, 1997. P. 135–197.
29. Goodin R.E., Rein M., Moran M. The Public and its Policies. In: *The Oxford Handbook of Public Policy* (ed. by R.E. Goodin, M. Rein, M. Moran). New York, Oxford University Press, 2006. P. 3–35.
30. Grossman E., Woll C. Saving the banks: The political economy of bailouts // *Comparative Political Studies*. 2014. Vol. 47, no. 4. P. 574–600.
31. Gunningham N., Grabosky P., Sinclair D. *Smart Regulation: Designing Environmental Policy*. Oxford University Press, 1998.
32. Hahn R.W. Designing Smarter Regulation with Improved Benefit-Cost Analysis // *Journal of Benefit-Cost Analysis*. 2010. Vol. 1, no. 1. P. 1–19.
33. Harcourt B.E. The Systems Fallacy: A Genealogy and Critique of Public Policy and Cost-Benefit Analysis // *The Journal of Legal Studies*. 2018. Vol. 47, no. 2. P. 419–447.
34. Hitchens L. Media regulatory frameworks in the age of broadband: securing diversity // *Journal of information policy*. 2011. No. 1. P. 217–240.
35. Jin L. et al. Retrospective and Prospective Benefit-Cost Analyses of US Anti-Smoking Policies // *Journal of Benefit-Cost Analysis*. 2015. Vol. 6, no. 1. P. 154–186.
36. Kastner L. Much ado about nothing? Transnational civil society, consumer protection and financial regulatory reform // *Review of International Political Economy*. 2014. Vol. 21, no. 6. P. 1313–1345.
37. Kerwin C.M., Furlong S. *Rulemaking: How Government Agencies Write Law and Make Policy*. CQ Press, 2010. P. 171.
38. Leenes R. Framing techno-regulation: An exploration of state and non-state regulation by technology // *Legisprudence*. 2011. Vol. 5, no. 2. P. 143–169.

39. Levin H.M., McEwan P.J. Cost-effectiveness analysis: Methods and applications. Sage, 2000. Vol. 4.
40. Levy M. The rise of the Swiss regulatory healthcare state: On preserving the just in the quest for the better (or less expensive?) // *Regulation & Governance*. 2020.
41. Makarova A.S. et al. Environmental performance assessment of the chemical industries involved in the Responsible Care Program: Case study of the Russian Federation // *Journal of Cleaner Production*. 2019. Vol. 222. P. 971–985.
42. McGarity T.O. Reinventing rationality: the role of regulatory analysis in the federal bureaucracy. Cambridge University Press, 2005.
43. McLean C. Market managers and market moderators: Early childhood education and care provision, finance and regulation in the United Kingdom and United States // *Journal of European Social Policy*. 2014. Vol. 24, no. 2. P. 122–134.
44. Miller G.J., Robbins D. Cost-Benefit Analysis. In: *Handbook of Public Policy Analysis. Theory, Politics, and Methods* (ed. by F. Fischer, G.J. Miller). Boca Raton, FL, CRC Press, 2007. P. 465–480.
45. Newcomer K.E., Hatry H.P., Wholey J.S. *Handbook of practical program evaluation*. John Wiley & Sons, 2015.
46. Ogus A. W(h)ither the Economic Theory of Regulation? In: *The Politics of Regulation* (ed. by J. Jordana, D. Levi-Faur). Cheltenham, Edward Elgar, 2004.
47. Prosser T. Regulation and social solidarity // *Journal of Law and Society*. 2006. Vol. 33, no. 3. P. 364–387.
48. Radaelli C.M., De Francesco F. Regulatory Impact Assessment. In: *The Oxford Handbook of Regulation* (ed. by R. Baldwin, M. Cave, and M. Lodge). Oxford, Oxford University Press, 2010.
49. Rawls J. *A theory of justice*. Harvard university press, 2009.
50. Redert B. Stakeholder Mobilization in Financial Regulation: A Comparison of EU Regulatory Politics over Time // *JCMS: Journal of Common Market Studies*. 2020, Vol. 58, no. 3. P. 1–19.
51. Rodrigues S., Chen X., Morgado-Dias F. Economic analysis of photovoltaic systems for the residential market under China's new regulation // *Energy Policy*. 2017. Vol. 101. P. 467–472.
52. Smith K.B. Economic Techniques. In: *The Oxford Handbook of Public Policy* (ed. by R. E. Goodin, M. Rein, M. Moran). New York, Oxford University Press, 2006. P. 729–745.
53. Stellinga B. The open-endedness of macroprudential policy. Endogenous risks as an obstacle to countercyclical financial regulation // *Business and Politics*. 2020. Vol. 22, no. 1. P. 224–251.
54. Sunstein C.R. *After the rights revolution: Reconceiving the regulatory state*. Harvard University Press, 1993.
55. Sunstein C.R. Cost-Benefit Analysis and Arbitrariness Review // *Harv. Envtl. L. Rev.* 2017. Vol. 41. P. 1.
56. Thornton D., Kagan R.A., Gunningham N. Compliance costs, regulation, and environmental performance: Controlling truck emissions in the US // *Regulation & Governance*. 2008. Vol. 2, no. 3. P. 275–292.

57. Van Gossum P., Arts B., Verheyen K. From “smart regulation” to “regulatory arrangements” // *Policy Sciences*. 2010. Vol. 43, no. 3. P. 245–261.
58. Vann M.G. Of rats, rice, and race: The great Hanoi rat massacre, an episode in French colonial history // *French Colonial History*. 2003. Vol. 4, no. 1. P. 191–203.
59. Veksler A. Diluted regulations – A need to review the theoretical classification of the different lobbying regulatory environments // *Journal of Public Affairs*. 2015. Vol. 15, no. 1. P. 56–64.
60. Windholz E., Hodge G.A. Conceptualising Social and Economic Regulation: Implications and Economic Regulation: Implications for Modern Regulators and Regulatory Activity // *Monash UL Rev*. 2012. Vol. 38. P. 212.
61. OECD. OECD regulatory policy outlook 2015. OECD Publishing, 2015.
62. OECD. Regulatory Impact Analysis. OECD Publishing, 2016.

REFERENCES

1. Abbott, K.W., Levi-Faur, D. and Snidal, D. (2017) ‘Theorizing regulatory intermediaries: The RIT model’, *The ANNALS of the American academy of political and social science*, 670(1), pp. 14–35.
2. Arcuri, A. (2015) ‘The transformation of organic regulation: The ambiguous effects of publicization’, *Regulation & Governance*, 9(2), pp. 144–159.
3. Baker, A. (2010) ‘Restraining regulatory capture? Anglo-America, crisis politics and trajectories of change in global financial governance’, *International Affairs*, 86(3), pp. 647–663.
4. Baldwin, R. (1997) *Rules and government*. Clarendon Press.
5. Baldwin, R., Cave, M. and Lodge, M. (2012) *Understanding regulation: theory, strategy, and practice*. Oxford University Press on Demand.
6. Bardach, E. (2004) *A Practical Guide for Policy Analysis: The Eightfold Path to More Effective Problem Solving*. Washington, DC: CQ Press.
7. Baumol, W.J. (2002) *The free-market innovation machine: Analyzing the growth miracle of capitalism*. Princeton university press.
8. Blackman, A., Li, Z. and Liu, A.A. (2018) ‘Efficacy of command-and-control and market-based environmental regulation in developing countries’, *Annual Review of Resource Economics*, 10, pp. 381–404.
9. Boardman, A.E., Greenberg, D.H., Vining, A.R. and Weimer, D.L. (2001) *Cost-Benefit Analysis: Concepts and Practice*. Upper Saddle River, New Jersey: Prentice Hall.
10. Breyer, S.G. (2009) *Regulation and its Reform*. Harvard University Press.
11. Browne, J. (2020) ‘The regulatory gift: Politics, Regulation and governance’, *Regulation & Governance*, 14(2), pp. 203–218.
12. Brownsword, R. (2008) *Rights, regulation and the technological revolution*. Oxford University Press.

13. Burk, D.L. (2005) 'Legal and technical standards in digital rights management technology', *Fordham L. Rev.*, 74, pp. 537.
14. Carrigan, C. and Shapiro, S. (2017) 'What's wrong with the back of the envelope? A call for simple (and timely) benefit–cost analysis', *Regulation & Governance*, 11(2), pp. 203–212.
15. Cashore, B., Van Kooten, G.C., Vertinsky, I., Auld, G. and Affolderbach, J. (2005) 'Private or self-regulation? A comparative study of forest certification choices in Canada, the United States and Germany', *Forest policy and economics*, 7(1), pp. 53–69.
16. Cecot, C. (2018) 'Deregulatory Cost-Benefit Analysis and Regulatory Stability', *Duke LJ*, 68, pp. 1593.
17. Clement, V. and Raimond, V. (2019) 'Was It Worth Introducing Health Economic Evaluation of Innovative Drugs in the French Regulatory Setting? The Case of New Hepatitis C Drugs', *Value in Health*, 22(2), pp. 220–224.
18. Cuong, L.K. and Pham, H. (2020) 'Direct and indirect impacts of European banks' regulation', *Finance Research Letters*, 101738.
19. Dudley, S., Belzer, R., Blomquist, G., Brennan, T., Carrigan, C., Cordes, J. and Hammitt, J. (2017) 'Consumer's guide to regulatory impact analysis: Ten tips for being an informed policymaker', *Journal of Benefit-Cost Analysis*, 8(2), pp. 187–204.
20. Dunn, W.N. (2015) *Public policy analysis*. Routledge.
21. Dye, T.S. (2002) *Understanding Public Policy*. Upper Saddle River: Prentice Hall. New Jersey, Florida state university.
22. Eckert, S. (2018) 'Two spheres of regulation: Balancing social and economic goals', *Regulation & Governance*, 12(2), pp. 177–191.
23. Eisner, M.A. (2000) *Regulatory politics in transition*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
24. Ellig, J. and Abdulkadirov, S. (2011) *Regulatory Analysis and Regulatory Reform*. Arlington, VA.: Mercatus on Policy, Mercatus Center at George Mason University.
25. Fischer, F. (2000) *Citizens, experts, and the environment: The politics of local knowledge*. Duke University Press.
26. Fransen, L. and Burgoon, B. (2012) 'A market for worker rights: Explaining business support for international private labour regulation', *Review of International Political Economy*, 19(2), pp. 236–266.
27. Ginosar, A. and Krispil, O. (2016) 'Broadcasting regulation and the public interest: Independent versus governmental agencies', *Journalism & Mass Communication Quarterly*, 93(4), pp. 946–966.
28. Glaister, S. (1997) Deregulation and privatization: British experience. In: *Recent Developments in Transport Economics* (ed. by G. de Rus, C. Nash). Aldershot: Ashgate, pp. 135–197.
29. Goodin, R.E., Rein, M. and Moran, M. (2006) The public and its policies. In: *The Oxford handbook of public policy* (ed. by R. E. Goodin, M. Rein, and M. Moran). Oxford University Press, pp. 3–35.
30. Grossman, E. and Woll, C. (2014) 'Saving the banks: The political economy of bailouts', *Comparative Political Studies*, 47(4), pp. 574–600.
31. Gunningham, N., Grabosky, P. and Sinclair, D. (1998) *Smart Regulation: Designing Environmental Policy*. Oxford University Press.

32. Gunningham, N. (2010) 'Enforcement and compliance strategies', *The Oxford handbook of regulation*, 120, pp. 131–135.
33. Hahn, R. (2010) 'Designing smarter regulation with improved benefit-cost analysis', *Journal of Benefit-Cost Analysis*, 1(1), pp. 1–19.
34. Harcourt, B.E. (2018) 'The Systems Fallacy: A genealogy and critique of public policy and cost-benefit analysis', *The Journal of Legal Studies*, 47(2), pp. 419–447.
35. Hitchens, L. (2011) 'Media regulatory frameworks in the age of broadband: securing diversity', *Journal of information policy*, 1, pp. 217–240.
36. Jin, L., Kenkel, D., Liu, F. and Wang, H. (2015) 'Retrospective and prospective benefit-cost analyses of US anti-smoking policies', *Journal of Benefit-Cost Analysis*, 6(1), pp. 154–186.
37. Kastner, L. (2014) 'Much ado about nothing? Transnational civil society, consumer protection and financial regulatory reform', *Review of International Political Economy*, 21(6), pp. 1313–1345.
38. Kerwin, C.M. and Furlong, S.R. (2018) *Rulemaking: How government agencies write law and make policy*. CQ Press.
39. Leenes, R. (2011) 'Framing techno-regulation: An exploration of state and non-state regulation by technology', *Legisprudence*, 5(2), pp. 143–169.
40. Levin, H.M. and McEwan, P.J. (2000) *Cost-effectiveness analysis: Methods and applications*. Vol. 4. Sage.
41. Levy, M. (2020) 'The rise of the Swiss regulatory healthcare state: On preserving the just in the quest for the better (or less expensive?)', *Regulation & Governance*.
42. Makarova, A.S., Jia, X., Kruchina, E.B., Kudryavtseva, E.I. and Kukushkin, I.G. (2019) 'Environmental performance assessment of the chemical industries involved in the Responsible Care Program: Case study of the Russian Federation', *Journal of Cleaner Production*, 222, pp. 971–985.
43. McGarity, T.O. (2005) *Reinventing rationality: the role of regulatory analysis in the federal bureaucracy*. Cambridge University Press.
44. McLean, C. (2014) 'Market managers and market moderators: Early childhood education and care provision, finance and regulation in the United Kingdom and United States', *Journal of European Social Policy*, 24(2), pp. 122–134.
45. Miller, G.J., Robbins, D. (2007) Cost-Benefit Analysis. In: *Handbook of Public Policy Analysis* (ed. by F. Fischer, G. J. Miller. Boca Raton). FL: CRC Press, pp. 465–480.
46. Newcomer, K.E., Hatry, H.P. and Wholey, J.S. (2015) *Handbook of practical program evaluation*. John Wiley & Sons.
47. Ogus, A. (2004) *W(h)ither the economic theory of regulation? What economic theory of regulation?* Chapters.
48. Prosser, T. (2006) 'Regulation and social solidarity', *Journal of Law and Society*, 33, pp. 364–387.
49. Radaelli, C.M. and De Francesco, F. (2010) Regulatory impact assessment. In: *The Oxford Handbook of Regulation*.
50. Rawls, J. (2009) *A theory of justice*. Harvard university press.
51. Redert, B. (2020) 'Stakeholder mobilization in financial regulation: A comparison of EU regulatory politics over time', *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 58(3), pp. 1–19.

52. Rodrigues, S., Chen, X. and Morgado-Dias, F. J. E. P. (2017) 'Economic analysis of photovoltaic systems for the residential market under China's new regulation', *Energy Policy*, 101, pp. 467–472.
53. Smith, K.B. (2008) Economic techniques. In: *The Oxford handbook of public policy*, pp. 729–745.
54. Stellinga, B. (2020) 'The open-endedness of macroprudential policy. Endogenous risks as an obstacle to countercyclical financial regulation', *Business and Politics*, 22(1), pp. 224–251.
55. Sunstein, C.R. (2017) 'Cost-Benefit Analysis and Arbitrariness Review', *Harv. Envtl. L. Rev.*, 41, pp. 1.
56. Thornton, D., Kagan, R.A. and Gunningham, N. (2008) 'Compliance costs, regulation, and environmental performance: Controlling truck emissions in the US', *Regulation & Governance*, 2(3), pp. 275–292.
57. Van Gossum, P., Arts, B. and Verheyen, K. (2010) 'From "smart regulation" to "regulatory arrangements"', *Policy Sciences*, 43(3), pp. 245–261.
58. Vann, M.G. (2003) 'Of rats, rice, and race: The great Hanoi rat massacre, an episode in French colonial history', *French Colonial History*, 4(1), pp. 191–203.
59. Veksler, A. (2015) 'Diluted regulations – A need to review the theoretical classification of the different lobbying regulatory environments', *Journal of Public Affairs*, 15(1), pp. 56–64.
60. Windholz, E. and Hodge, G.A. (2012) 'Conceptualising social and economic regulation: Implications and economic regulation: Implications for modern regulators and regulatory activity', *Monash UL Rev.*, 38, pp. 212.
61. OECD (2015) OECD regulatory policy outlook 2015. OECD Publishing.
62. OECD (2016) Regulatory Impact Analysis. OECD Publishing.

Статья поступила в редакцию: 27.11.2020;
одобрена после рецензирования: 30.11.2020;
принята к публикации: 21.02.2023.