

РЕЦЕНЗИЯ НА КНИГУ «IMPACT ASSESSMENT FOR DEVELOPING COUNTRIES: A GUIDE FOR GOVERNMENT OFFICIALS AND PUBLIC SERVANTS» (NAKAIZUMI TAKUYA, JAPAN. 2022. 186 С.)

М. Е. Бабич¹

¹Уральский государственный экономический университет (Екатеринбург, Россия)

АННОТАЦИЯ

Рецензируемая книга выгодно отличается от многих работ, посвященных регуляторной политике. Она написана автором, который имеет высокий уровень теоретической подготовки и, в то же время, опыт практической работы по имплементации инструментов «умного регулирования» в нормотворческий процесс. Текст книги рассчитан на подготовленного читателя, который разбирается в вопросах регуляторной, кадровой политики, особенностях прохождения государственной службы. Целью рецензирования было «открыть» книгу для российского читателя, заинтересовать специалистов в изучении столь обширного материала по проведению регуляторной реформы. Изложенные в работе особенности проведения оценки воздействия регуляторных инициатив в Японии, США, Великобритании позволят читателям сформулировать собственные выводы об эффективности указанного инструмента и возможных мерах по его улучшению.

Рецензируемая книга основана на профессиональном опыте профессора Накаизуми, полученном в ходе проведения регуляторной реформы в Японии и Пакистане, оценки эффективности реформы, проведения глубинных интервью с представителями регуляторных органов США, Великобритании и стран-участниц ОЭСР, начиная с 2000 года.

Представленные в книге рекомендации могут быть применены в целях имплементации инструментов «умного» регулирования» на национальном и субнациональном уровнях и дальнейшего совершенствования регуляторной реформы в России.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

Государственное управление, регуляторная политика, регуляторная реформа, оценка регулирующего воздействия, публичное обсуждение регуляторных инициатив, оценка воздействия на конкуренцию, государственная служба.

ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ

Бабич М. Е. Рецензия на книгу «Impact Assessment for Developing Countries: A Guide for Government Officials and Public Servants» (Nakaizumi Takuya, Japan. 2022. 186 с.) // Муниципалитет: экономика и управление. 2024. № 4. С. 81–84. DOI 10.22394/2304-3385-2024-4-81-84. EDN СТҮМҮІ.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Бабич Марина Евгеньевна – кандидат юридических наук; Уральский государственный экономический университет (620144, Екатеринбург, ул. 8 Марта, 62/45) – *старший преподаватель кафедры экономической теории и прикладной социологии*; babich_me@usue.ru. SPIN 6548-6518, ORCID 0000-0002-2479-4330.

Статья поступила: 02.12.2024; принята к публикации: 30.12.2024

© М. Е. Бабич, 2024

Open Access This article is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial 4.0 International License, which permits use, sharing, adaptation, distribution and reproduction in any medium or format, as long as you give appropriate credit to the original author(s) and the source, provide a link to the Creative Commons license, and indicate if changes were made.



REVIEW OF THE BOOK «IMPACT ASSESSMENT FOR DEVELOPING COUNTRIES: A GUIDE FOR GOVERNMENT OFFICIALS AND PUBLIC SERVANTS» (NAKAIZUMI TAKUYA, JAPAN. 2022. 186 P.)

М. Е. Бабич¹

¹Ural State University of Economics (Ekaterinburg, Russia)

ABSTRACT

The book under review compares favorably with many works devoted to regulatory policy. It was written by an author who has a high level of theoretical training and, at the same time, practical experience in implementing “smart regulation” tools in the rule-making process. The text of the book is designed for an advanced reader who understands the issues of regulatory, personnel policy, and the specifics of civil service. The purpose of the review was to “open” the book for the Russian reader, to interest specialists in studying such extensive material on the implementation of regulatory reform. The features of the impact assessment of regulatory initiatives in Japan, the USA, the UK described in the book will allow readers to formulate their own conclusions about the effectiveness of this tool and possible measures to improve it.

The book under review is based on Professor Nakaizumi's professional experience gained during the implementation of regulatory reform in Japan and Pakistan, the assessment of the effectiveness of the reform, and in-depth interviews with representatives of regulatory bodies in the USA, the UK and OECD member countries since 2000.

The recommendations presented in the book can be applied for the implementation of “smart” regulation instruments at the national and subnational levels and further improvement of regulatory reform in Russia.

KEYWORDS

Public administration, regulatory policy, regulatory reform, regulatory impact assessment, public discussion of regulatory initiatives, competition impact assessment, civil service.

FOR CITATION

Babich M. E. (2024) Review of the book «Impact Assessment for Developing Countries: A Guide for Government Officials and Public Servants» (Nakaizumi Takuya, Japan. 2022. 186 p.). Municipality: Economics and Management, (4), 81–84. <https://doi.org/10.22394/2304-3385-2024-4-81-84>. <https://elibrary.ru/ctymyi>.

AUTHORS' INFORMATION

Marina E. Babich – Candidate of Law; Ural State University of Economics (620144, Yekaterinburg, 8 Marta St., 62/45) – Senior Lecturer, Department of Economic Theory and Applied Sociology; babich_me@usue.ru. SPIN 6548-6518, ORCID 0000-0002-2479-4330.

The article was submitted 02.12.2024; accepted for publication 30.12.2024

Такуя Накаизуми (*Takuya Nakaizumi*) является исследователем в области экономики регулирования и занимает должность профессора в экономическом колледже Университета Канто Гакуин (Йокогама, Япония). Помимо академической деятель-

ности г-н Накаизуми руководил проведением регуляторной реформы в Правительстве Японии и Правительстве Пакистана. В его задачи входило внедрение оценки воздействия (*impact assessment*) в нормотворческий процесс. На основе данного опыта им

была написана книга «Impact Assessment for Developing Countries». В ее предисловии автор указывает, что текст базируется не только на теоретических изысканиях, но и на многолетнем опыте участия в правительственных реформах в двух странах, а также на материале, собранном в ходе интервьюирования экспертов в области регуляторики в США, Великобритании и странах-участницах ОЭСР, начиная с 2000 года. Книга нацелена на информирование читателя о лучших практиках оценки воздействия, подкрепленных рекомендациями по созданию нормативных правовых актов, спискам контрольных вопросов, проведению кадровой политики в правительственных учреждениях. Неслучайно подзаголовок книги сформулирован как «руководство для государственных чиновников и государственных служащих».

Следует отметить, что под термином «оценка воздействия» автор понимает «оценку регулирующего воздействия» (*ex-ante evaluation*), имеющую прогностическую функцию. В этом смысле оценка воздействия призвана гарантировать, что в будущем выгоды превысят затраты на регулирование. Причем выгоды и затраты должны быть оценены в денежном эквиваленте. В качестве примера приводится оценка затрат и выгод в случае введения в Японии регламента для проверки литий-ионных аккумуляторов. Сравниваются два сценария и делается выбор в пользу того, при котором риски минимизированы, а выгоды превышают затраты (с. 7–9).

Несмотря на то, что г-н Накаизуми был автором регуляторной реформы в Японии, он достаточно критично относится к ее результатам. В частности, проведение оценки воздействия на финальной стадии (т.е. при наличии текста проекта нормативного правового акта) он называет недостатком, поскольку такая оценка призвана лишь оправдать регуляторное решение, а не выбрать наиболее выгодное из нескольких альтернатив. Указанное стало следствием попытки интегрировать оценку воздействия в действующую нормотворческую систему без каких-либо изменений последней (с. 14). Наглядно иллюстрируют это примеры японских регуляторных практик, сопровождающиеся оговоркой о несоблюдении процедуры оценки воздействия по тем или иным причинам (с. 121–124). Помимо этого, автор указывает на высокий уровень подверженности Министерства здравоохранения Японии влиянию со стороны лоббистов. Результатом такого «взаимодействия» становится повышение цен на медицинские услуги без учета мнения

пациентов (с. 183), что также слабо отвечает принципам «умного регулирования».

Книга содержит мало информации о регуляторной реформе в Пакистане. С одной стороны, подчеркивается высокая значимость оценки воздействия на конкуренцию (с. 125). С другой стороны, автор сетует на прекращение работы отдела экономических реформ в Министерстве внутренних дел Пакистана и остановку регуляторной реформы, ссылаясь на уход «важных людей» из правительства (с. 185). Указанная информация подталкивает к выводу о незавершенности регуляторной реформы в этой стране.

Американскую модель применения оценки воздействия г-н Накаизуми называет передовой. США имеют самый большой опыт оценки воздействия, равный примерно 50 годам. Основой американской модели является анализ затрат и выгод регулирования (*cost-benefit analysis*), который должен убедительно продемонстрировать перевес преимуществ регулирования перед затратами на его исполнение. Важным элементом является принцип пропорциональности, призванный ограничить случаи проведения оценки только значимыми регуляторными решениями (последствия которых превышают 100 млн долларов в год). Такие решения подготавливаются и рассматриваются достаточное количество времени, а принятие итоговой редакции правил занимает от 2 до 4 лет. Уполномоченным органом на проверку качества оценки воздействия является Управление информации и регулирования (*Office of Information and Regulatory Affairs*), входящее в состав Администрации Президента США. В общей сложности Управление рассматривает примерно 500–700 нормативных предложений в год, из них около 70–100 предложений относятся к важным.

При разработке нового регулирования в США активно проводятся публичные консультации, которые также являются частью процедуры оценки воздействия. Для организации общественного обсуждения предлагаемого регулирования в 2010-х годах был создан сайт www.regulations.gov (с. 37–41) (Возможно, здесь автором допущена неточность, так как указанный сайт появился в 2002 г. – прим. рецензента). Разработчик регулирования обязан рассмотреть все поступившие комментарии, сгруппировать похожие, систематизировать их и дать ответ по каждой группе. Позиция разработчика со всеми комментариями публикуется на сайте www.regulations.gov. В некоторых случаях эта работа может быть настолько объемной, что разработчики передают ее на аутсорсинг. К примеру, в 2000 г.

Министерство транспорта США получало по 500 комментариев на каждую регуляторную инициативу, суммарно количество комментариев достигало 50–60 тыс. (с. 44–47).

Недостатком американской модели автор называет отсутствие обязанности Конгресса США и независимых агентств проводить оценку воздействия своих регуляторных решений (с. 48). Кроме того, по мнению г-на Накаизуми, в США слабо развит инструмент оценки воздействия на конкуренцию, поскольку эта процедура не является обязательной и проводится в отношении отдельных регуляторных инициатив *ad hoc* (с. 118–121, 129–162). В Японии, наоборот, оценка воздействия на конкуренцию занимает важное место в нормотворческом процессе. Комиссия по справедливой торговле Японии (*Japan Fair Trade Commission*) проверяет министерские оценки воздействия на конкуренцию по списку контрольных вопросов, подготовленному на основе рекомендаций ОЭСР. Однако проблемой реализации этого метода является проведение оценки на финальном этапе нормотворческого процесса, когда такой анализ мало что может изменить в лучшую сторону (с. 121).

Особое место в книге занимает раздел об экономической оценке последствий регулирования. В первую очередь, речь идет о затратах. Г-н Накаизуми предлагает выделять два вида затрат: на соблюдение требований (*compliance costs*) и на административные расходы (*administrative costs*). В перечень затрат на соблюдение требований он включает прямые денежные платежи, расходы на капитальные вложения, текущие расходы, в том числе на подготовку отчетности. Под административными расходами понимаются расходы органов государственной власти и местного самоуправления, необходимые для разработки регулирования, мониторинга его исполнения, создания отчетности, а также судебных разбирательств. По мнению автора, приблизительная экономическая оценка всегда эффективнее ее отсутствия. Даже если сбор необходимой информации для оценки издержек нельзя назвать идеальным (с. 84–85).

Куда сложнее дело обстоит с монетарной оценкой выгод регулирования. Ведь это касается охраны окружающей среды, безопасности и здоровья, данные о которых невозможно получить в короткие сроки. Г-н Накаизуми отмечает, что в развивающихся странах особенно остро наблюдается дефицит исследований, необходимых для проведения

оценки выгод регулирования (с. 86). Кроме того, затраты и выгоды не возникают одномоментно, поэтому при их подсчете необходимо грамотно применять ставку дисконтирования (с. 90).

Рассматривая проблемы внедрения оценки воздействия в развивающихся странах, автор выделяет следующие. Во-первых, это низкий уровень оплаты труда государственных служащих, делающий невозможным найм высококвалифицированных специалистов. Во-вторых, это низкий уровень подотчетности, что ведет к сговору правительственных структур с заинтересованными группами. В-третьих, препятствия на пути имплементации оценки воздействия может быть социальное неравенство и низкий уровень образования населения (с. 11–13).

Кадровая политика на государственной службе является еще одним фактором, влияющим на эффективность внедрения оценки воздействия. Говоря об опыте Великобритании, автор подчеркивает существенную роль стратегии найма экономистов в правительственные структуры. В 2012 году Комиссия США по безопасности и ценным бумагам (*Securities and Exchange Commission*) выпустила руководство, предписывающее привлекать экономистов к разработке регулирования на ранней стадии до того, как будет выбрана оптимальная альтернатива (т.е. до подготовки текста проекта нормативного правового акта) (с. 66).

В то же время автор говорит об ограничениях такого подхода, рассказывая историю штатного экономиста, вынужденного под угрозой увольнения «подгонять» экономическую оценку под заранее одобренное регулирование (с. 65). По этическим соображениям автор не называет ни орган власти, ни страну, в которой произошла эта ситуация. Однако этот случай наглядно иллюстрирует сопротивление чиновников процессу внедрения оценки воздействия. В частности, не-экономисты зачастую удивляются, узнав, что регулирование может иметь какие-то экономические последствия. Они рассматривают участие внештатных экономистов в разработке регулирования как избыточный этап нормотворческого процесса (с. 66).

Автор подчеркивает, что для качественной имплементации оценки воздействия должно пройти много времени. Внедрение инструментов «умного регулирования» не происходит одномоментно даже по самому высокому приказу сверху.