

13. О выполнении заданий по жилищному строительству за январь — декабрь 2015 г. : стат. бюл. / Нац. стат. ком. Респ. Беларусь. — Минск, 2016. — 47 с.

14. О выполнении заданий по жилищному строительству за январь — декабрь 2016 г. : стат. бюл. / Нац. стат. ком. Респ. Беларусь. — Минск, 2016. — 45 с.

15. О выполнении заданий по жилищному строительству за январь — сентябрь 2017 г. : стат. бюл. / Нац. стат. ком. Респ. Беларусь. — Минск, 2018. — 44 с.

MARYNA YAROMENKA

***INSTRUMENTS OF PUBLIC POLICY ON
INCREASING AVAILABILITY OF HOUSING***

Author affiliation. *Maryna YAROMENKA* (myaromenka@tut.by), *Republican Unitary Enterprise «Institute of Housing — NIPTIS named after S. S. Ataev» (Minsk, Belarus).*

Abstract. The article describes the use of three groups of specialized instruments of public policy of the Republic of Belarus in the field of increasing the availability of housing for the population: the direct provision of public services by the state, economic and administrative tools. The following tools are suggested for introduction in the Republic of Belarus: reducing the budget expenditure on housing subsidies, the classical system of housing construction savings, creation of non-profit housing associations and corporations, abandonment of income tax benefits in housing construction.

Keywords: housing policy; government support; housing policy instruments.

UDC 332.834.12(476)(045)

*Статья поступила
в редакцию 26.02. 2018 г.*

Л. Н. ОСМОЛОВСКАЯ

***МИРОВАЯ ПРАКТИКА ПРИМЕНЕНИЯ ОЦЕНКИ
КАЧЕСТВА ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ***

Статья посвящена широко распространенному в развитых странах институту оценки регулирующего воздействия, направленному на улучшение качества государственного регулирования. Исследованы зарубежные методы проведения такой оценки, выявлены их достоинства и недостатки. Предлагается поэтапное внедрение этого инструмента в отечественную практику принятия государственных решений с учетом национальных особенностей.

Лариса Николаевна ОСМОЛОВСКАЯ (larisacom@front.ru), *ст. научный сотрудник Института экономики НАН Беларуси (г. Минск, Беларусь).*

Ключевые слова: оценка регулирующего воздействия; государственное управление; анализ эффективности затрат.

УДК 330.341+338.242.4

Концепция *законотворчества с опорой на факты* (evidence-based law-making) активно стала развиваться в зарубежных странах в 80–90-е гг. XX в., ее основная идея заключалась в устранении формального подхода к принимаемым законодательным актам. Эта концепция базировалась на основе такого инструмента, как оценка с опорой на факты (evidence-based evaluation), сущность которого заключается в формализации выбора оптимальной оценки государственного регулирования. Все это привело к появлению института *оценки регулирующего воздействия* (ОРВ), т. е. перед принятием любых регулирующих решений оценка воздействия такого регулирования стала обязательной процедурой.

В начале развития эти процессы носили точечный и хаотичный характер. Практически во всех зарубежных странах ОРВ была связана в основном с необходимостью регулирования частного сектора (преимущественно малого и среднего бизнеса), направлена на преодоление административных барьеров, вследствие чего анализ фокусировался на издержках только этого сектора. Со временем механизмы и цели ОРВ совершенствовались и расширялись. Кроме издержек стали рассчитывать и возможные выгоды. Основными критериями при проведении ОРВ стали цели государственной и отраслевой политики. При проведении начали учитывать комплексное воздействие на экономику, социальную сферу и окружающую среду. От идеи *меньше регулирования* ОРВ переместилась в сторону *качественного (умного) регулирования*. Кроме того, ОРВ стала активно использоваться в зарубежных странах как разновидность оценки реализуемых государственных программ.

Основная роль ОРВ заключается в отклонении нецелесообразных решений на этапе принятия законодательного акта путем оценки того, достигается ли осуществление поставленных целей, а также рассматриваются ли возможные последствия осуществляемого регулирования. Оценка регулирующего воздействия является в основном эмпирическим способом принятия решений относительно регулирования, т. е. основывается на анализе фактических данных, определяющих параметры действий в соответствии с заданными критериями. Этот инструмент предоставляет полную картину как положительных, так и отрицательных эффектов, связанных с изменениями в составе регулирования.

В современном мире значение института оценки регулирующего воздействия для построения эффективной системы государственного управления не вызывает сомнений и является общепризнанным. Основной задачей реформирования государственного управления в стране является переход от управления затратами к управлению результатами [1]. В данном контексте оценка регулирующего воздействия становится эффективным инструментом реализации заявленного механизма, поскольку позволяет выбрать наилучший из предложенных вариантов достижения намеченных результатов.

В разных странах понимание ОРВ и его методы проведения имеют свои особенности, хотя в целом сама процедура заключается в определении возможных способов решения поставленных целей и выборе самого оптимального, т. е. необходимо представить разные варианты регулирования на основе сравнения выгод и издержек по каждому из них. Все это позволяет сделать выбор в пользу того или иного решения. Общий алгоритм осуществления ОРВ представлен ниже.

Алгоритм проведения ОРВ

Название этапа	Основные элементы
Определение проблемы	Суть и масштаб проблемы; ключевые группы, подверженные влиянию проблемы; причины и факторы возникновения проблемы
Определение целей	Главные цели (цель) регулирования, связанные с проблемой; распределение целей по уровням ответственности (государственные, региональные, отраслевые, узконаправленные); связь цели с декларируемой государственной политикой в соответствующей сфере
Разработка основных вариантов решения проблемы	Определение вариантов решений, их разделение по содержанию и опциям; ограничение спектра вариантов по техническим и другим возможностям, а также оценка их целесообразности, эффективности и результативности; составление списка наиболее вероятных вариантов решений для дальнейшего их анализа
Анализ влияния решений	Определение прямого и косвенного (экономического, социального, экологического) влияния и причин, вызвавших такое влияние; определение групп, подверженных влиянию, и степени указанного влияния; оценка влияния по базовым количественным, качественным и стоимостным показателям; рассмотрение рисков и неопределенностей политических решений
Сравнение вариантов решений	Оценка положительного и отрицательного влияния по каждому варианту, связанному с поставленными целями (с использованием мнения экспертов, общественности); рассмотрение совокупных и детализированных результатов; проведение сопоставления вариантов решений по типам воздействия или вовлеченным группам; определение самого оптимального варианта решений
Подготовка мониторинга и оценки будущей политики	Выявление ключевых показателей достижения целей, ради которых принимался законодательный акт; подготовка плана возможного мониторинга и последующей оценки реализации принятого решения для его возможной отмены или корректировки

Вместе с тем отдельные элементы алгоритма по разным странам отличаются довольно существенно:

- цель проведения оценки;
- виды оценки (только предварительная, сопровождающая и ретроспективная);
- уровень нормативного закрепления требований к оценке (закон, подзаконный акт, ведомственные инструкции) и сфера оценки (только законы, только подзаконные акты, только нормативные акты, регулирующие отношения в определенных сферах, только нормативные акты, которые явно приведут к существенным издержкам и т. д.);
- органы, ответственные за проводимую оценку;
- методики оценки;
- информация о результатах оценки (заключения об ОРВ и контроль их качества) [2].

В начале осуществления ОРВ потребность возникала только в *предварительной* (ex ante) оценке последствий принятия проектов нормативных правовых актов, т. е. на стадии обсуждения целесообразности. Однако оцен-

ка регулирующего воздействия может быть *предварительной* (ex ante), *отслеживающей* (ongoing) и *ретроспективной* (ex post). *Ретроспективная* оценка по определению является своеобразным анализом *предварительной*. Кроме того, процедуры *отслеживающей* и *ретроспективной* ОРВ позволяют оптимизировать процесс принятия решений [3]. В процессе эволюции ОРВ преобразовалась в комплексную систему оценки, т. е. стала применяться на всех этапах ее осуществления: на этапе проектирования законодательных актов, в процессе принятия решений, на этапе ретроспективного анализа уже действующего законодательства.

Особое внимание при ОРВ уделяется консультациям с заинтересованными субъектами. В ходе консультаций уточняется глубина проблемы, выявляются потенциальные выгоды и угрозы от тех или иных вариантов ее решения.

Ни в одной стране не установлены жесткие требования для проведения ОРВ. Наиболее распространенным методом отбора является установление количественных пороговых значений издержек от принятия акта.

Анализ моделей ОРВ в ряде стран, где этот инструмент нашел успешное применение, позволил выделить следующие количественные критерии при отборе законодательных актов, подлежащих ОРВ (см. ниже):

Количественные критерии потенциальных издержек (выгод), установленные в отдельных странах при осуществлении ОРВ

<i>Страна</i>	<i>Количественный критерий</i>
США*	Потенциальные издержки (выгоды) — свыше 100 млн дол. США
Канада	Потенциальные издержки (выгоды) по степени воздействия: низкая — до 10 млн канад. дол. дисконтированных издержек/выгод (либо до 1 млн канад. дол. ежегодно); средняя — от 10 до 100 млн канад. дол. дисконтированных издержек/выгод (либо от 1 до 10 млн канад. дол. ежегодно); высокая — более 100 млн канад. дол. дисконтированных издержек/выгод (либо до 10 млн канад. дол. ежегодно)
Южная Корея	Потенциальные издержки (выгоды) — свыше 10 млрд вон, численность субъектов регулирования — более 1 млн человек
Великобритания	Право на ускоренную процедуру ОРВ, если потенциальные издержки — менее 1 млн брит. фунтов стерлингов в год

Примечание: * — только 11 % всех принимаемых актов идентифицируются как значимые и 1,5 % — как экономически значимые. Четкие критерии по оценке значимости эффектов по качественным критериям не устанавливаются. Определяется должностным лицом самостоятельно.

С развитием национальных систем ОРВ в зарубежных странах наблюдается переход от определения значимости по количественному значению, т. е. преимущественно по пороговому значению потенциальных издержек (выгод) к использованию более сложных комбинированных подходов, предусматривающих градацию по количественным и качественным критериям. При этом разработчикам актов предоставляется все больше свободы, смещаются акценты у главных органов ОРВ с сугубо контролирующих функций к консультационно-информационным, которые сопровождаются обменов лучшими практиками.

Вместе с тем от выбора адекватных инструментов и методик зависят результаты оценки. В тех странах, где уже накоплен длительный опыт по проведению ОРВ, отработаны механизмы и информационная база для ее проведения, иногда их определяют сами разработчики. Однако даже в этих странах, ввиду сложности применения, оценка зачастую производится с привлечением специальных консультантов. В частности, для оценки и выработки рекомендаций по снижению административной нагрузки в ЕС Еврокомиссия прово-

дила специальный тендер и заключила контракт с консорциумом, в который вошли Cargemini, Deloitte, Ramboll Managemen [4].

Мировой опыт показал, что отсутствуют универсальные методики, которые бы применялись для проведения ОРВ. Методика ее проведения варьируется от страны к стране и зависит от тех акцентов, на которые направлено проведение такого анализа, и от политики государства. Кроме того, все еще не сложилась четкая классификация применяемых методик, зачастую один метод является разновидностью другого.

Выделяют наиболее часто используемые методы осуществления ОРВ: анализ выгод и издержек (cost-benefit analysis); анализ эффективности затрат (cost-effectiveness analysis); мультикритериальный анализ (multi-criteria analysis), выделяют группы реципиентов и рассматриваются издержки и выгоды каждой группы отдельно, используется балльная и весовая оценка по назначенным критериям.

В Европейском союзе предложены дополнительные методики, используемые в ходе процедуры ОРВ [3]:

- оценка эффективности выбранного варианта для достижения цели (Effectiveness of preferred option in achieving objectives). Рассматривается как расширенный вариант методики анализа эффективности затрат. При этом количество оцениваемых вариантов существенно сокращается на этапе проведения консультаций;

- сопоставление позитивного и негативного воздействия (Weighihg-up of positive/negative impacts);

- ранжирование и идентификация выбранных вариантов (Ranking/identification of preferred option), является *разновидностью мультикритериального анализа*. Эту методику часто называют *незаконченный мультикритериальный анализ*, где ранжирование происходит без выставления баллов и приписывания весов, на основе использования качественного анализа.

Наиболее распространенным методом является *метод анализа выгод и издержек*. При использовании этого метода учитываются все значимые воздействия предлагаемого законодательного акта. Оценка выгод и издержек производится с учетом фактора времени, т. е. осуществляется их дисконтирование.

Издержки и выгоды могут быть представлены в одном из следующих видов: *монетизируемые*, определяются в стоимостном выражении; *квантифицируемые*, определяются в количественных величинах, отличных от стоимостных, например, в количественных величинах; *качественные*, используются в том случае, если данным невозможно приписать количественные значения, а также дополнительно для более глубокой интерпретации данных двух первых вариантов.

Однако зачастую затраты и выгоды невозможно представить ни в стоимостном, ни в количественном сопоставимом измерении. В таком случае используют другие методы, одним из которых является *метод анализа эффективности затрат**.

Этот метод применяется, когда все выгоды не могут быть монетизированы и (или) квантифицированы. Сравнение осуществляется с помощью одного параметра, характеризующего выгоды и соотношения издержек в предложенных альтернативных вариантах. Параметр, характеризующий выгоды, должен отражать основной результат регулирующего воздействия. В рамках этого метода происходит сравнение затрат в разных вариантах для достижения одного результата, т. е. оценивается эффективность использования ресурсов.

Мультикритериальный анализ применяется, если невозможно сравнивать выгоды и издержки различных вариантов с использованием одного кри-

*Часто рассматривается как частный случай метода анализа выгод и издержек.

терия. Этот метод предполагает определение баллов для каждого значения выгоды и издержек, а также определение удельного веса для каждого критерия. Мультикритериальный анализ применяется в тех случаях, когда ожидаемые эффекты от введения регулирования разноплановы.

В таблице представлены основные достоинства и недостатки используемых методов оценки регулирующего воздействия. Метод анализа издержек и выгод дает возможность учесть наибольшее количество факторов, влияющих на реализацию заявленных целей, однако является достаточно затратным и трудоемким. При использовании мультикритериального анализа качественные методы задействованы в полную силу, однако это может привести к большому субъективизму представленных результатов.

Достоинства и недостатки отдельных методов ОРВ

Наименование метода	Достоинства	Недостатки
Метод сопоставление издержек и выгод	Легко сравнить издержки и выгоды при условии, что они предварительно монетизированы (квантифицированы)	Не все издержки и выгоды могут быть монетизированы (квантифицированы); трудно определить издержки и выгоды, которые приносит именно рассматриваемое изменение регулирования; получение данных для точных и реалистичных расчетов требует дополнительно высоких затрат; необходима проверка достоверности информации; необходим учет всех выгод (иногда имеют двойной эффект); недооцениваются качественные (социальные) эффекты, а также эффекты для разных групп
Метод мультикритериального анализа	Применение качественных оценок позволяет учитывать трудномонетизируемые (квантифицируемые) значимые параметры; учет распределительных эффектов (вес и подсчет баллов) в зависимости от приоритета интересов определенных групп; прозрачность метода, обозначены критерии и принципы выбора баллов и весов на основе специально разработанных методик и с привлечением экспертов	Субъективность оценок. В случае если взвешивание производится представителями заинтересованных групп, то больший вес могут получить критерии, приносящие большую полезность этой группе, но удорожающие проект. Кроме того, эксперты могут неверно оценить важность параметров для выгодополучателей; трудоемкость и высокие затраты на реализацию, в связи с чем применяется достаточно редко

В отечественной нормотворческой практике институт ОРВ пока еще не находит своего применения. Вместе с тем отдельные элементы ОРВ применяются в рамках законодательного процесса. Так, при разработке нормативных актов существует обязанность по подготовке обоснований необходимости принятия нормативного акта, финансово-экономических обоснований к таким актам, где оценивается их влияние на величину бюджетов разных уровней, последствия для доходов и расходов физических лиц, в том числе индивидуальных предпринимателей, а также юридических лиц. Однако при оценке регулирующего воздействия обязательно проводится анализ возможных альтернатив регулирующего воздействия с использованием вышеперечисленных

методов, предусмотрено осуществление открытых консультаций с заинтересованными группами субъектов.

Кроме того, финансово-экономические обоснования, в которых анализируются влияние на бюджеты различных уровней, бывают недостаточно аргументированы. Зачастую обоснование и выводы к нему сводятся к декларативному заявлению отсутствия существенного влияния на бюджет, которое не подкрепляется количественной и (или) качественной оценкой. Кроме того, не производится оценка экономических, социальных и экологических последствий для всех субъектов регулирования. В данном случае оценка все также сводится к констатации факта отсутствия влияния без использования какой-либо методологии анализа (оценки).

Вместе с тем следует отметить, что в связи с подписанием Договора о ЕАЭС Республика Беларусь взяла на себя ряд международных обязательств в сфере ОРВ. Правительством предложен ряд конкретных мер по поэтапному внедрению ОРВ в практику принятия национальных законодательных актов. По аналогии с мировой практикой, прежде всего, это коснется проектов нормативных актов, устанавливающих избыточные, зачастую необоснованные расходы для субъектов предпринимательской деятельности. Так, планируется в 2018–2020 гг., что ОРВ будет распространен на все законодательные акты, регулирующие условия ведения бизнеса [5].

Несмотря на то что проведение ОРВ требует дополнительных затрат со стороны государства, зарубежный опыт показал, что оно приносит ощутимые результаты, позволяет значительно повысить эффективность и качество государственного регулирования. С помощью такого результативного регулирования возможно достигнуть поставленных целей с минимальными издержками. Так, этот институт позволяет снизить издержки субъектов предпринимательской деятельности, обеспечить экономию бюджетных средств, уменьшить коррупцию, повысить инвестиционную привлекательность страны и доверие населения к государству.

Литература и электронные публикации в Интернете

1. Осмоловская, Л. Н. Перспективы развития бюджетирования, ориентированного на результат, в Республике Беларусь / Л. Н. Осмоловская // Науч. тр. Белорус. гос. эконо. ун-та / Белорус. гос. экон. ун-т. — Минск, 2015. — Вып. 8. — С. 265–271.

Osmolovskaya, L. N. Perspektivy razvitiya byudzhetrovaniya, orientirovannogo na rezultat, v Respublike Belarus [Prospects for Budgeting for Results-Based Budgeting in Belarus] / L. N. Osmolovskaya // Nauch. tr. Belorus. gos. ekon. un-ta / Belorus. gos. ekon. un-t. — Minsk, 2015. — Vyip. 8. — P. 265–271.

2. Крючкова, П. В. Улучшение законодательного регулирования экономической деятельности: Европейский опыт и перспективы для России / П. В. Крючкова. — М. : РЕЦЭП, 2005.

Kryuchkova, P. V. Uluchshenie zakonodatelnogo regulirovaniya ekonomicheskoy deyatel'nosti: Evropeyskiy opyt i perspektivy dlya Rossii [Improving legislative regulation of economic activity: European experience and prospects for Russia] / P. V. Kryuchkova. — M. : RETsEP, 2005.

3. Беляев, А. Н. Методические подходы к метаоценке качества заключений об оценке регулирующего воздействия / А. Н. Беляев, Д. О. Дерман, Д. Б. Цыганков // Проектирование, мониторинг и оценка. — 2011. — № 1. — С. 23.

Belyaev, A. N. Metodicheskie podhody k metaotsenivaniyu kachestva zaklyucheni ob otsenke reguliruyushego vozdeystviya [Methodological approaches to meta-evaluation of the quality of regulatory impact assessment conclusions] / A. N. Belyaev, D. O. Derman, D. B. Tsyigankov // Proektirovanie, monitoring i otsenka. — 2011. — N 1. — P. 23.

4. Руководство по применению оценки регулирующего воздействия на региональном уровне [Электронный ресурс] // Минэкономразвития России. — М., 2011. — 46 с. — Режим доступа: <http://docplayer.ru/26093790-Rukovodstvo-po-primeneniyu->

ocenki-reguliruyushchego-vozdeystviya-na-regionalnom-urovne.html. — Дата доступа: 09.10.2017.

5. Об утверждении Программы деятельности Правительства Республики Беларусь на 2016—2020 годы [Электронный ресурс] : постановление Совета Министров Респ. Беларусь, 5 апр. 2016 г., № 274 // КонсультантПлюс. Беларусь / ООО «ЮрСпектр», Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. — Минск, 2016.

LARYSA ASMALOUSKAYA

**WORLD PRACTICE IN USING ESTIMATES
OF STATE REGULATION QUALITY**

Author affiliation. *Larysa ASMALOUSKAYA (larisacom@front.ru), The Institute of Economics of the National Academy of Sciences of Belarus (Minsk, Belarus).*

Abstract. The article focuses on the institute of Regulatory Impact Assessment, widely spread in developed countries, that is aimed at improving the quality of state regulation. The international methods of assessing the regulatory impact are analyzed; their advantages and disadvantages are revealed. The author suggests a phased implementation of this tool into the domestic practice of making government decisions taking into account national peculiarities.

Keywords: regulatory impact assessment; public administration; cost-benefit analysis.

UDC 330.341+338.242.4

*Статья поступила
в редакцию 05.02. 2018 г.*

**ИЗДАТЕЛЬСКИЙ ЦЕНТР БГЭУ
представляет**

Макроэкономика : практикум для иностранных студентов / А. В. Бондарь [и др.] ; под ред. А. В. Бондаря. — Минск : БГЭУ, 2018. — 98 с.

Практикум дополняет учебное пособие для иностранных студентов «Макроэкономика» под редакцией профессора А.В. Бондаря. Включает глоссарий по темам и задания различных типов с примерами решений и ответами, что позволяет проверить усвоение материала курса. Может служить учебным пособием для самостоятельного изучения курса «Макроэкономика».

Предназначен для иностранных студентов.