

ПОНЯТИЕ РИСКА В ГОСУДАРСТВЕННОМ РЕГУЛИРОВАНИИ И КОНТРОЛЬНО-НАДЗОРНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Контрольно-надзорная деятельность является составным элементом государственного регулирования. Регуляторная деятельность государства включает установление границ регулирования, разработку, установление правил и норм ведения деятельности, их нормативно-правовое закрепление, периодическое обновление и изменение, осуществление контрольных и надзорных мероприятий.

Существует несколько уровней регулирования – первый, более высокий устанавливает базовые принципы регулирования с политической точки зрения. Второй, более низкий уровень норм и правил – устанавливают органы исполнительной власти в области контроля и надзора. В рамках базовых принципов регулирования они конкретизируют требования и устанавливают процедуры осуществления контроля и надзора. Государственное регулирование и контрольно-надзорная деятельность находятся в системной взаимосвязи и соотносятся как общее и частное.

Государственное регулирование находится в тесной взаимосвязи с системой организации контрольно-надзорной деятельности. Основой государственного регулирования является определение общей концепции регулятивной деятельности. Осуществление контрольно-надзорной деятельности позволяет следить за исполнением установленных норм, принимать необходимые меры для предотвращения и устранения нарушений. В связи с этим особенности осуществления контроля и надзора во многом обусловлены характером государственного регулирования.

* © Минченко О.С., 2012

Ученые выделяют позитивный [1, 2] и нормативный подход к организации регулирования с экономической точки зрения. Нормативный подход основан на концепции экономической перспективы, описывает регулирование с позиции «как должно быть» и носит предписывающий характер. Позитивный подход основан на эмпирических данных и направлен на объяснение природы регулирования и его методов с использованием статистического анализа и оценки издержек и выгод.

С позиции нормативной экономической теории целью государственного регулирования является максимизация общественного благосостояния. На практике это означает, что через инструменты регулирования государство создает условия, способствующие повышению эффективности использования ресурсов, однако плата за регулирование не должна превышать ущерба, наступающего ввиду его отсутствия. Эффективность использования ресурсов зависит как от организации системы регулирования, так и от особенностей осуществления контрольно-надзорной деятельности.

С экономической точки зрения существует три группы теорий государственного регулирования [3]. Теория общественного интереса иллюстрирует нормативный подход и предполагает, что государство как регулятор может создавать наилучшие условия для перераспределения ресурсов. Целью регулирования будет повышение благосостояния общества. В соответствии данной теорией основной причиной государственного вмешательства в экономику является преодоление провалов рынка и устранение последствий внешних эффектов. Контрольно-надзорная деятельность в данном случае будет направлена на поддержание здоровой конкуренции, предотвращение и сдерживание вредных последствий частных действий. [4] С позиции эффективности контроля и надзора введение регуляции будет действенно, если величина санкции будет равна величине отрицательного внешнего эффекта. В рамках данной теории стратегия контрольно-надзорной деятельности будет заключаться в стремлении уравновесить расходы на осуществление контроля и надзора и преимущества, получаемые от

него обществом. Привлечение дополнительных ресурсов к осуществлению контроля и надзора в рамках теории общественного благосостояния будет осуществляться только при условии необходимости.

Основоположителем теории частного интереса был Дж. Стиглер. [5] Основная идея данной теории заключается в том, что регулирование всегда осуществляется в интересах регулируемого сектора экономики, а решения о регулировании разрабатываются отдельными группами интересов. [6,7] Характер регулирования определяется с учетом максимизации политической поддержки. [8] Режим регулирования будет благоприятствовать наиболее весомым группа избирателей. Расширенная теория частного интереса позволяет предсказать объекты регулирования – отрасли с высоким уровнем конкуренции и монополизированные отрасли. В регулировании монополизированных отраслей заинтересованы главным образом потребители. В теории контрольно-надзорная деятельность в данном случае будет направлена на стабилизацию ситуации на конкурентных рынках (например, через введение режима лицензирования для ограничения доступа на рынок), а так же контроль монопольных отраслей. На практике возможна ситуация, когда более жестко контроль и надзор будут осуществляться в тех отраслях, которые не могут принести политических преимуществ. При этом соотношение издержек контрольно-надзорной деятельности и общественной выгоды от ее осуществления не имеет существенного значения.

Ключевым понятием регулирования в рамках теории общественного выбора [9] является рентоориентированность. Государство, имея властные полномочия, преследует собственные интересы. Контрольно-надзорная деятельность в данном случае будет иметь ярко выраженную отраслевую направленность и сфокусирована она будет главным образом на наиболее перспективных с точки зрения возможности получения ренты. В Российских условиях поиск ренты часто является основой регулятивных воздействий. В такой системе выгоды и издержки с позиции общественного благосостояния и вовсе не имеют значения.

Существует ряд стратегий контроля и надзора, не имеющих однозначной взаимосвязи с теориями регулирования. Согласно стратегии максимизации выгод от контрольно-надзорной деятельности контролирующие органы в качестве главной цели своей деятельности выбирают максимизацию положительного эффекта в подконтрольной сфере. Контрольные органы будут концентрировать свои усилия на тех субъектах, которые приносят наибольшую «отдачу» с точки зрения общественного благосостояния.

Другая стратегия, направленная на максимизацию бюджета контролирующего органа, приводит к постоянному увеличению суммы расходов на контрольные мероприятия с незначительным приростом приобретаемой выгоды. В такой ситуации с увеличением бюджета контролирующего органа общественное благосостояние будет только уменьшаться.

В странах с тоталитарным режимом контрольно-надзорная деятельность будет направлена на максимальное соблюдение установленных правил и норм, а значит, центральными субъектами контрольной деятельности станут потенциальные нарушители установленных требований. При такой стратегии вопросы соотношения выгод и затрат субъектов на соответствие требования и органов власти на мероприятия по контролю не имеют значения.

Анализ теоретических подходов к организации регулирования и стратегий контрольно-надзорной деятельности позволяет заключить, что система регулирования, целью функционирования которой является максимизация общественного благосостояния, должна строиться на основе баланса связанных с регулированием затрат и получаемых обществом выгод. Выбор стратегии осуществления контрольно-надзорной деятельности и процедурных характеристик контроля и надзора зависит от характера регулятивной политики государства, состояния институтов и политической конъюнктуры. В современных условиях цивилизованные страны выстраивают стратегию регулирования, и соответственно контрольно-надзорной деятельности, с учетом максимизации общественного благосостояния. Затраты на регу-

лирование и выгоды, получаемые от него, в последние годы имеют тенденцию к оценке с позиции рисков, которые сопряжены с той или иной деятельностью. Государственное регулирование и контрольно-надзорная деятельность неизбежно сопряжены с издержками, как для государства, так и для общества в целом. При чем, под издержками следует понимать не только прямые, но и косвенные затраты. К прямым следует относить расходы на осуществление контроля и надзора и издержки, которые несут граждане и бизнес для обеспечения соответствия установленным требованиям, к косвенным – упущенные выгоды. В последнюю четверть прошлого века в развитых странах наблюдалась тенденция отказа от государственного регулирования в пользу структур гражданского общества. Но отказ от государственного регулирования сопровождается целым комплексом проблем. В последние годы все большую популярность получает другой подход к оптимизации системы регулирования. Теоретики и практики экономической науки все чаще сравнивают роль государства в регулировании с управляющим рисками. Поэтому повсеместный отказ от государственного регулирования в цивилизованных странах уступает место скрупулезному анализу ситуации, детальной оценке преимуществ и рисков регулирования, и рациональному выбору различных мер регулятивного воздействия. Именно понятие риска становится важнейшим принципом организации государственного регулирования и очевидной единицей управления [10], а уровень риска становится обоснованием необходимости государственного регулирования той или иной сферы. В понятие риска вкладывается возможность того, что что-либо нежелательное произойдет по естественным причинам или по причине деятельности человека или комбинации того и другого. В литературе широко распространены дискуссии относительно семантики понятия «риск» с экономической точки зрения, значениях, которые разные индивиды вкладывают в данное понятие. Некоторые ученые предлагают понимать риск как измеримую величину, которая оценивается по формуле:

Риск (Risk) = Вероятность (probability) * Последствия (impact)

Последствия в данном случае часто измеряются в финансовом эквиваленте. Однако, это не всегда возможно.

При определении необходимости в государственном регулировании возникает понятие приемлемой величины риска. Приемлемый (допустимый) уровень риска – пограничная величина, ниже которой издержки государственного регулирования превышают выгоды, получаемые обществом, а выше которой общество выигрывает от государственного регулирования. Точное определение данной величины в числовом эквиваленте возможно лишь в редких случаях, поэтому в большинстве своем допустимый уровень риска является предметом соглашения между государством и обществом.

Организация системы регулирования на основе значения величины приемлемого риска позволяет оптимизировать систему контроля и надзора, исключив из нее избыточные составляющие, являющиеся причиной существования административных барьеров в экономике. Таким образом, учет уровня допустимого риска позволяет сократить перечень контрольно-надзорных функций, исключив из него те, которые касаются деятельности, осуществление которой связано с допустимым уровнем риска.

В международной практике уровень допустимого риска, устанавливается с участием всех сторон регулирования – контрольно-надзорных органов, правительства, адресатов регулирования, общественных организаций и других заинтересованных сторон. В Российской действительности необходимо установить конкретные значения величины допустимых рисков по сферам деятельности и ввести доказательный порядок внедрения регулирующих мер для всех субъектов, которые вправе данные меры устанавливать. Однако, оценка рисков осуществляется с использованием имеющейся статистики вероятности наступления неблагоприятного события и размера нанесенного ущерба (величины последствий неблагоприятного события). В России, как показал анализ, подобная статистика отсутствует, что существенно затрудняет оценку, а соответственно и определение величины допустимого риска.

В современных условиях некоторые государства не просто стремятся оценить риски и выстроить соответствующим образом систему регулирования и контрольно-надзорную деятельность, а стремятся к управлению этими рисками. Управление рисками так же в первую очередь основано на их оценке. Если по итогам оценки принято решение о необходимости снижения риска, то разрабатываются альтернативные варианты воздействия на ситуацию, оценивается эффективность, осуществимость и степень воздействия каждого из них на риск, а затем принимается решение об использовании одного или нескольких из них.

Таким образом, за счет внедрения системы учета рисков может быть оптимизирована вся система регулирования и сокращен перечень контрольно-надзорных функций. А управление рисками позволяет повысить эффективность деятельности государства в этой сфере. Но возможности оптимизации системы контроля и надзора не исчерпываются уточнением данного перечня. Значительный потенциал оптимизации контрольно-надзорной системы заключен в усовершенствовании внутренней организации отдельных процессов, а именно процессов, связанных с привлечением внешних экспертов и экспертных организаций.

Библиографический список

1. Olson M.(1965) The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups, Harvard University Press, 176 p.
2. Shapiro C. Premiums for High Quality Products as Returns to Reputation // Quarterly Journal of Economics 98, 1983, 65 p.
3. Hertog J., General theories of regulation, 2000 <http://encyclo.findlaw.com/5000book.pdf>
4. Стиглиц Дж. Экономика государственного сектора/ Научный редактор перевода доктор экономических наук, профессор Г.М. Куманин, М.: ИНФРА-М,1997 – 218 с.

5. Stigler, 1971. "The Theory of Economic Regulation," Bell Journal of Economics, The RAND Corporation, vol. 2(1), pages 3-21, Spring.
6. Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. М.: Начала, 1997. – 180 с.
7. Fisher, E. Risk Regulation and Administrative Constitutionalism, Oxford, Hart, 2007, 318 pp.
8. Olson M.(1965) The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups, Harvard University Press, 176 p.
9. Simon H. (1955) "A Behavioral Model of Rational Choice" Quarterly Journal of Economics, Vol. 69, No. 1, pp. 99-118.
10. Baldwin R., Cave M., Lodge M., Regulation – The field and the developing agenda/ The Oxford hand book of regulation, Oxford university press, 668 p.