

Государственное регулирование экономики

ПЕРСПЕКТИВЫ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ АЛЬТЕРНАТИВНЫХ ГОСУДАРСТВЕННОМУ КОНТРОЛЮ ЭКОНОМИЧЕСКИХ МЕХАНИЗМОВ

Елена ДОБРОЛЮБОВА

Елена Игоревна Добролюбова —
кандидат экономических наук, ведущий научный
сотрудник Центра технологий государственного
управления Института прикладных экономических
исследований РАНХиГС
(119571, Москва, просп. Вернадского, д. 82, стр. 1).
E-mail: dobrolyubova-ei@ranepa.ru

Аннотация

Реформа контрольно-надзорной деятельности — один из одиннадцати приоритетных проектов, реализуемых в России, и единственный приоритетный проект в сфере повышения качества государственного управления. Основная часть усилий данной реформы традиционно концентрируется на повышении результативности и эффективности государственного контроля; при этом возможности использования негосударственных альтернативных механизмов уделяется значительно меньше внимания. Между тем существует широкий спектр альтернатив государственной контрольно-надзорной деятельности, способных существенно снижать риски причинения вреда и обеспечивать защиту общественно значимых ценностей. В статье проанализированы основные формы альтернативных государственному контролю механизмов, используемые в странах ОЭСР. На основе социологического опроса хозяйствующих субъектов приведена оценка перспектив расширения использования таких механизмов в России с точки зрения предпринимательского сообщества. Анализ этих эмпирических данных позволяет сформулировать основные условия использования альтернативных государственному контролю механизмов. Во-первых, нарушение обязательных требований законодательства в рассматриваемой сфере не должно приводить к немедленному и непредотвратимому наступлению вреда, который не может быть возмещен впоследствии. Во-вторых, для использования альтернативных механизмов необходимо наличие негосударственных институтов, способных полностью либо частично выполнять функции государственного контроля и нести ответственность за выполнение данной роли. В-третьих, должно быть оправданно перераспределение издержек, связанных со снижением рисков, с налогоплательщиков в целом на потребителей конкретной продукции, а административные издержки бизнеса при внедрении негосударственных механизмов не должны существенно возрасти. Негосударственные механизмы важно использовать в первую очередь в тех сферах, где результативность и эффективность государственного контроля находятся на низком уровне.

Ключевые слова: альтернативные государственному регулированию механизмы, государственный контроль, контрольно-надзорная деятельность, риски причинения вреда, саморегулирование, страхование ответственности, результативность органов контроля.

JEL: H11, L51.

Введение

Необходимость поддержки экономического роста как в развитых, так и в развивающихся странах в условиях ограниченных возможностей государственных инвестиций и ужесточения международной конкуренции стала ключевым драйвером реформ, направленных на дерегулирование экономики, расширение использования альтернативных негосударственных механизмов, в том числе снижающих контрольную нагрузку, а в некоторых случаях замещающих государственный контроль. В широком контексте изменения роли государства в экономике [Танци, 2017] передача части контрольно-надзорных функций и ответственности за снижение рисков причинения вреда в соответствующих сферах рыночным институтам является одним из направлений снижения государственного вмешательства в экономику, с одной стороны, и оптимизации бюджетных расходов — с другой.

В России накоплен некоторый опыт использования альтернативных государственному контролю экономических механизмов, в том числе саморегулирования, однако эффективность данного института с точки зрения снижения рисков в соответствующей сфере и издержек хозяйствующих субъектов не всегда очевидна [Ряховская, 2015]. В то же время результативность и эффективность государственной контрольно-надзорной деятельности также оцениваются крайне низко — как государством [Медведев, 2015], так и бизнесом [Добролюбова и др., 2017]. В этой связи задача оптимизации системы государственного контроля, в том числе на основе использования альтернативных экономических механизмов, является актуальной и в российском контексте.

В настоящей статье проанализирован зарубежный опыт использования альтернативных государственному контролю экономических механизмов, представлена оценка возможности и целесообразности использования альтернативных экономических механизмов с позиции бизнеса, а также сформулированы условия замены действующих видов государственного контроля (надзора) такими механизмами.

1. Основные формы альтернативных государственному контролю экономических механизмов за рубежом

Анализ материалов ОЭСР¹ [Industry Self-Regulation..., 2014; Regulatory Policies..., 2002] позволяет выделить следующие основные формы альтернатив государственному регулированию — как с точки зрения установления обязательных требований, так и с точки зрения контроля их соблюдения.

¹ См. также: <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/42245468.pdf>.

Регулирование, ориентированное на результат, — форма государственного регулирования, при котором нормативно устанавливаются требования к результатам (целям), а не к способам их достижения, к применяемым требованиям и стандартам. В отличие от жесткой нормативной регламентации процесса регулирования, ориентированное на результат, поддерживает внедрение инноваций и стимулирует хозяйствующие субъекты к повышению эффективности и результативности их деятельности. Внедрение регулирования, ориентированного на результат, предполагает также изменение роли государственного органа, ответственного за регулирование и контроль, требует развития аналитического потенциала для сбора и анализа эмпирических данных о результативности и эффективности подконтрольных субъектов. Регулирование, ориентированное на результат, применяется, в частности, в США в сфере тарифного регулирования в электроэнергетике (как стимулирующая мера) [Kaufmann, Lowry, 2006], в строительстве [May, Matthews, 2010]², в радиационной безопасности³, а также в сфере авиационной безопасности в ряде стран, в том числе в Великобритании⁴. Несмотря на отдельные случаи неудачного применения регулирования, ориентированного на результат (например, в строительной сфере в Новой Зеландии, где введение соответствующего законодательства привело к снижению качества строительства, в том числе по причине снижения ответственности застройщиков), в последнее время данный тип регулирования активно внедряется в зарубежных странах во многих сферах.

К важным преимуществам регулирования, ориентированного на результат, относят гибкость и поддержку внедрения экономически эффективных инновационных технологических решений, возможность оценки безопасности объекта в целом, а не отдельных его компонентов. Так, в качестве одной из причин внедрения регулирования, ориентированного на результат, в сфере авиационной безопасности рассматривается невозможность существенного роста уровня безопасности авиационных перевозок на основе использования действующих стандартов и обязательных требований.

Ключевые недостатки данного подхода, обсуждаемые в зарубежной литературе, связаны с тем, что целевые значения показателей эффективности и результативности не всегда могут быть точно определены (в том числе в силу недостаточности статистической базы о числе случаев причинения вреда в различных регулируемых сферах и о причинах причинения вреда). Кроме того, выявлены сложности

² Доступно в: <http://regulation.huji.ac.il/papers/jp2.pdf>.

³ Доступно в: <http://www.nrc.gov/reading-rm/basic-ref/glossary/performance-based-regulation.html>.

⁴ Доступно в: <http://publicapps.caa.co.uk/docs/33/CAP1350PBR.pdf>.

оценки соответствия данным показателям в отношении конкретного подконтрольного субъекта в отсутствие случаев причинения вреда.

Следует отметить, что, хотя регулирование, ориентированное на результат, является альтернативой традиционному, предписывающему регулированию (*prescriptive regulation*), его внедрение не влечет за собой автоматическую отмену государственного контроля в соответствующей сфере, однако приводит к изменению содержания (предмета) государственного контроля.

Регулирование процессов (регулирование систем) предполагает нормативное закрепление требований к хозяйствующим субъектам по разработке собственных систем (программ, планов), направленных на минимизацию рисков причинения вреда в процессе производства. Идея такого регулирования основана на том, что при создании соответствующих условий и стимулов предприятия-производители могут более качественно выявлять риски причинения вреда и разрабатывать более эффективные меры по снижению таких рисков. Данный подход особенно полезен в тех случаях, когда имеется значительное число сложно прогнозируемых рисков, а проведение тестирования конечной продукции не может обеспечить должного уровня безопасности либо требует крайне обременительных материальных затрат.

Классическим примером применения данного метода является разработанная в США и признанная в большинстве развитых стран (в том числе в Канаде, в странах ЕС, в Австралии, в Новой Зеландии, в Японии) система анализа рисков и критических контрольных точек (НАССР), используемая в целях обеспечения безопасности пищевых продуктов. Данная система внедряется предприятиями — производителями пищевых продуктов как в отношении стадий производства, так и в отношении используемого сырья. При применении системы проводится анализ биологических, химических и физических рисков, которые могут нанести вред потребителю, и выделяются критические контрольные точки в рамках производственного процесса, в которых осуществляется контроль для идентификации опасного фактора и (или) управления риском. По каждому риску устанавливаются критические пределы, превышение которых требует принятия корректирующих мер для обеспечения безопасности продукции. Все действия в рамках использования данной системы управления качеством подлежат документированию и мониторингу.

По оценкам ОЭСР, эффект от внедрения системы НАССР только в отношении морепродуктов в США составил 1,4–2,6 млрд долл. ежегодно, а количество предотвращенных отравлений от употребления морепродуктов составило 58 тыс. в год [Regulatory Policies..., 2002];

эмпирические исследования показывают положительное влияние от внедрения данной системы на экономическое состояние производителей [Kafetzopoulos, Gotzamani, 2014].

Следует отметить, что внедрение системы НАССР не может служить полной заменой государственному контролю (соответствующие производители подлежат проверкам), однако в качестве предмета проверок (в том числе предварительного контроля) выступает наличие и выполнение плана по внедрению данной системы.

«Системные» проверки, предметом которых является аудит внутренних процессов и используемых механизмов по снижению рисков, применяются также в Великобритании и Нидерландах в рамках государственного контроля в сфере охраны окружающей среды, обеспечения безопасности на рабочем месте и пожарной безопасности [Blanc, 2012].

Сорегулирование подразумевает совместное регулирование определенной сферы государством и негосударственными участниками, предусматривающее распределение ролей при выработке, реализации и обеспечении соблюдения обязательных требований и стандартов. Как правило, данная практика предполагает нормативное утверждение разработанных предпринимательским сообществом требований и стандартов (кодексов поведения). Нарушение требований этих кодексов приводит к санкциям, накладываемым отраслевыми или профессиональными организациями, а не государственными органами. Таким образом, отраслевое сообщество играет ведущую роль в регулировании деятельности своих членов, в стимулировании их к соблюдению наилучших стандартов качества.

По оценке ОЭСР, сорегулирование позволяет достичь гораздо большего уровня соблюдения требований, чем осуществление государственного контроля, что также выгодно государству, поскольку позволяет экономить бюджетные ресурсы. В то же время к потенциальным недостаткам данного подхода можно отнести риски негативного влияния негосударственных отраслевых регуляторов на конкуренцию.

Сорегулирование широко используется в Австралии (например, в сфере франчайзинга) и в ЕС (например, в регулировании профессиональной деятельности в сфере услуг, а также в регулировании сети Интернет [Frydman et al., 2008]).

К сорегулированию можно отнести и трехсторонние механизмы регулирования, предполагающие участие представителей работников (профессиональных союзов), работодателей и государства. Наибольшее развитие такие механизмы получили в Швеции, в том числе в связи с высокой ролью профессиональных союзов в регулировании трудовых отношений. Элементы сорегулирования в данной

сфере предусмотрены и законодательством других стран, например Великобритании.

Экономические инструменты, альтернативные государственному регулированию, включают налоги, субсидии, торгуемые квоты (например, квоты на эмиссию парниковых газов), страховые и иные инструменты, использующие рыночные механизмы для достижения целей государственной политики по обеспечению безопасности и качества продукции, окружающей среды и т. д. Примером таких механизмов являются торгуемые квоты на выбросы загрязняющих веществ (применяются в США, Великобритании и некоторых других странах), «зеленое налогообложение» (Дания и другие) [Cansino et al., 2010].

К экономическим инструментам относится и *обязательное либо добровольное страхование ответственности*, которое может рассматриваться как отдельно, так и в качестве компонента более широкой схемы саморегулирования. Исследования показывают, что применение схем экологического страхования и страхования ответственности в сфере строительства способствует продвижению и внедрению передовых практик, в том числе внедрению стандартов качества и безопасности, требования которых являются более жесткими, чем требования законодательства⁵. Страхование жилых домов и помещений — широко распространенное требование (например, при использовании ипотеки для приобретения жилья), способствующее распространению технологий снижения рисков причинения ущерба жилому фонду (поскольку тарифы учитывают наличие либо отсутствие сигнализации, противопожарного оборудования и т. д.). В последние десятилетия активно развивается экологическое страхование, в основном добровольное. Среди европейских стран наибольших успехов в этом отношении добилась Германия. Как показывает анализ, проведенный компанией *Insurance Europe* в 2014 году, использование добровольных механизмов страхования ответственности от экологических рисков в ЕС является предпочтительной формой по сравнению с обязательным страхованием, поскольку добровольное страхование позволяет учесть интересы различных хозяйствующих субъектов (от транснациональных корпораций до малых предприятий), экологические риски деятельности которых значительно различаются⁶.

Обязательное страхование чаще всего применяется в сфере охраны труда и обеспечения безопасности на рабочем месте (в частности,

⁵ Доступно в: http://repository.law.umich.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1157&context=law_econ_current.

⁶ Доступно в: <http://www.insuranceeurope.eu/sites/default/files/attachments/Survey%20of%20environmental%20liability%20insurance%20developments.pdf>.

такие требования установлены в США и Великобритании), обеспечения безопасности дорожного движения (обязательное страхование ответственности). В соответствии с положениями международного права обязательному страхованию подлежат некоторые перевозки морским транспортом, а также деятельность, связанная с использованием ядерных технологий.

Пример практически полной замены государственного контроля на негосударственные механизмы — строительная отрасль Франции, где обеспечение исполнения обязательных требований является предметом контроля без участия государства. Система основана на страховании ответственности всех лиц, принимающих участие в строительстве⁷, не менее чем на 10-летний период и на использовании частных технических контролеров при строительстве сложных объектов. Деятельность технических контролеров требует разрешения государственного органа и подлежит обязательному страхованию. Технические нормы, применяемые в строительстве (касающиеся прочности, доступности, вентиляции и т. д.), разрабатываются техническими комитетами, состоящими из представителей частных организаций, но впоследствии утверждаются государством. Обеспечение соответствия техническим нормам находится в компетенции судов, государственный надзор за исполнением технических норм не осуществляется.

Информирование и образование. Реализация информационных и образовательных кампаний также рассматривается как альтернатива традиционному регулированию. Особенно активно прибегают к таким кампаниям в сфере охраны окружающей среды (Дания, Венгрия, Нидерланды и др.).

Информационные кампании могут быть направлены как на потребителей, так и на производителей. Направленные на потребителей кампании могут включать использование специальной маркировки, отражающей особенности производства продукции (например, соблюдение экологических стандартов при производстве или соблюдение требований по охране труда). Такая маркировка наносится производителями по собственной инициативе (например, при добровольном принятии обязательств по соблюдению требований отраслевых ассоциаций). Данные программы могут дополняться механизмам самоконтроля и иными формами добровольных подходов.

⁷ В соответствии со ст. 1792 Гражданского кодекса Франции «лица, принимающие участие в строительстве», определяются широко и включают следующие категории: (1) архитекторы, подрядчики, технические специалисты и иные лица, принимающие участие в строительстве в соответствии с контрактом, либо их наниматели; (2) любые лица, осуществляющие продажу объекта строительства; (3) любые лица, выступающие агентами собственника объекта строительства и выполняющие функции организатора строительных работ.

Важным компонентом снижения асимметрии информации на рынке являются механизмы *раскрытия информации*, установленные государством либо негосударственными организациями. Требования по раскрытию информации прежде всего устанавливаются в отношении компаний, акции которых обращаются на рынке (в целях защиты интересов их потенциальных инвесторов и акционеров, включая миноритарных). Публикация информации способствует развитию внешнего, в том числе общественного, контроля.

Добровольные подходы предполагают, что отдельные компании (отраслевые союзы) реализуют требования, превышающие обязательные требования законодательства. Пример таких подходов — разработанная в Канаде Программа ответственного участия, направленная на внедрение управления рисками загрязнения окружающей среды в химической промышленности. В реализации данной программы участвуют более 70 компаний — членов Канадской ассоциации химических производителей. Программа регулярно пересматривается и дополняется. Компании-участники представляют данные для регулярной верификации соответствия их управленческих практик установленным требованиям. В процессе верификации участвуют отраслевые специалисты, представители общественных организаций и местных сообществ. Результаты мониторинга публикуются. В целом, по оценке ассоциации, с 1992-го по 2015 год члены ассоциации сократили выбросы токсичных веществ на 90%, а общие выбросы загрязняющих веществ в атмосферный воздух — на 87%. Практика сбросов загрязняющих веществ в водоемы была практически прекращена⁸. Таким образом, эффект от внедрения добровольного кодекса практики в химической промышленности Канады можно рассматривать как положительный пример использования альтернативных, негосударственных механизмов регулирования.

Самостоятельным и широко распространенным видом добровольных подходов является *саморегулирование*, при котором профессиональное или отраслевое сообщество самостоятельно разрабатывает требования, обязательные для его членов, а также обеспечивает мониторинг их реализации и соответствие данным требованиям. Саморегулирование широко используется в самых разных сферах — от производства и продажи автомобилей (Великобритания), рекламы (США, Великобритания, Новая Зеландия), электронной торговли (Испания, США) до финансовых услуг (Австралия) и телекоммуникаций (Австралия, Дания) [Industry Self-Regulation..., 2015]. Саморегулирование широко применяется и в отношении профессио-

⁸ Доступно в: http://www.canadianchemistry.ca/responsible_care/index.php/en/rc-report-2015-home.

нальной деятельности (врачей, юристов, отельеров, рестораторов, туристических агентов и т. д.).

К добровольным подходам относится и *самоконтроль*, предполагающий возможность хозяйствующих субъектов самостоятельно оценить свое соответствие установленным требованиям и по итогам оценки устранить выявленные отклонения. Например, данный механизм применяется в издательской сфере в штате Миннесота в США. Составление планов обеспечения соответствия требованиям — отдельная услуга, предоставляемая отраслевой ассоциацией. Нарушение взятых на себя обязательств влечет за собой исключение соответствующего предприятия из членов ассоциации, что увеличивает риск проведения в отношении его деятельности проверок государственными контролирующими органами.

К механизмам самоконтроля относится и практика уведомления государственных органов о выявленных по итогам самоконтроля соблюдения экологического законодательства нарушениях (в частности, такой механизм используется в США). Так, в случае добровольного уведомления о выявленных нарушениях компания-заявитель может рассчитывать на некоторые послабления в отношении принимаемых по отношению к ней санкций, однако данные послабления не касаются требований о полном устранении выявленных нарушений, в том числе о возмещении причиненного вреда (например, о проведении работ по очистке и экологической реабилитации территорий).

Система оценки соответствия, предусматривающая как добровольные, так и обязательные формы подтверждения соответствия, в некоторых исследованиях также рассматривается как альтернатива государственному контролю⁹, прежде всего потому, что в рамках системы подтверждения соответствия предусматриваются действия по проверке соответствия независимыми от производителей и потребителей продукции лицами (проверки «третьей стороной», или проверки «третьими лицами») как в рамках процедуры сертификации, так и в рамках последующего инспекционного контроля (если такой инспекционный контроль необходим в применении к конкретному объекту оценки).

Примерами международных схем сертификации являются директивы ЕС в области подтверждения соответствия и сертификации. В рамках реализации Нового и Глобального подходов (New Legislative Framework¹⁰; Global Approach¹¹) в ЕС были установлены обязательные

⁹ Доступно в: <http://www.ib-sm.org/Challenge16CertificationAsSustainableSelfRegulation.pdf>.

¹⁰ Перечень директив и решений ЕС в рамках Нового подхода доступен в: https://ec.europa.eu/growth/single-market/goods/new-legislative-framework_en.

¹¹ В соответствии с решением Совета Европы от 21.12.1989 (COUNCIL RESOLUTION of 21 December 1989 on a global approach to conformity assessment (90/C10/01)). Доступно в: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:31990Y0116\(01\)](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:31990Y0116(01)).

для всех членов ЕС требования к продукции в процессе проектирования, изготовления, реализации и утилизации. Данные требования рассматриваются как минимальные и могут быть ужесточены на национальном уровне. Перечень требований представлен в директивах, принятых Европейским парламентом и Евросоветом. Данная модель основана:

- на добровольном применении всеми странами-членами «гармонизированных стандартов», утвержденных директивами ЕС;
- на декларировании соответствия либо сертификации продукции «третьими лицами» («третьей стороной») (выбор зависит от конкретного типа продукции, при этом самостоятельная сертификация предполагает ответственность производителя (импортера) за качество и безопасность продукции, тогда как при сертификации «третьими лицами» ответственность несет соответствующая сертифицирующая компания);
- на полномочиях национальных органов власти по аккредитации сертифицирующих организаций и их нотификации (подтверждения соответствия сертифицирующих организаций требованиям, предъявляемым для европейского рынка в целом).

Использование проверок «третьей стороной» в отношении продовольственных товаров в ЕС не полностью замещает государственный контроль, однако приводит к существенному сокращению его масштабов. Еще один пример международной схемы сертификации — схема сертификации CodeMark, используемая в Австралии и Новой Зеландии¹².

Органы, осуществляющие процедуру аккредитации, в зарубежной практике могут быть как государственными, так и частными. Существуют международные, региональные и национальные организации, объединяющие независимые органы аккредитации, подписавшие многосторонние соглашения об эквивалентности результатов аккредитации. К таким соглашениям относятся в том числе:

- Международное сотрудничество по аккредитации лабораторий (ILAC), объединяющее органы аккредитации в сфере метрологии, испытаний (в том числе медицинских испытаний), аккредитации лабораторий¹³;

¹² Доступно в: <http://www.jas-anz.org/>.

¹³ Единственным российским членом ILAC, осуществляющим международную аккредитацию лабораторий, является Ассоциация аналитических центров «Аналитика».

- Международный форум по аккредитации (IAF) (объединяет органы аккредитации в сфере систем управления, продукции, услуг, персонала и иных подобных программ оценки соответствия)¹⁴;
- Европейская аккредитация (EA);
- Азиатско-Тихоокеанское сотрудничество по аккредитации (APLAC);
- Межамериканское сотрудничество по аккредитации (IACA).

Заметную роль среди негосударственных механизмов контроля в практике зарубежных стран играют различные формы *общественного контроля*. Так, в ряде стран, например в Великобритании, представители профсоюзов наделены правом проведения проверок безопасности на рабочем месте¹⁵, а в швейцарском кантоне Женева с 2015 года они могут участвовать в проведении проверок соблюдения трудового законодательства¹⁶. В Новой Зеландии существует практика создания консультативных органов, объединяющих представителей негосударственных организаций, для взаимодействия с органами исполнительной власти¹⁷. В США в соответствии с законодательством как общественные организации, так и граждане вправе подавать судебные иски против компаний, допускающих нарушение норм экологического законодательства, даже если в результате таких нарушений не доказан непосредственный вред здоровью истца [Percival, Huiyu, 2014]¹⁸.

В целом в соответствии с рекомендациями ОЭСР о лучших практиках проведения проверок и обеспечения соблюдения законодательства наличие действенных общественных механизмов и развитых институтов гражданского общества рассматривается как важное условие реализации лучших практик в сфере совершенствования контрольно-надзорной деятельности в развитых странах [Regulatory Enforcement..., 2014].

2. Оценка перспектив замены государственного контроля (надзора) альтернативными механизмами: точка зрения российского бизнеса

Приведенный в первом разделе настоящей статьи анализ иллюстрирует как многообразие используемых в зарубежной практике механизмов, альтернативных государственному контролю, так и для-

¹⁴ От России членом Международного форума по аккредитации выступает ОАО «Научно-технический центр по безопасности в промышленности», однако оно не является членом Многостороннего соглашения о взаимном признании (то есть результаты аккредитации данным органом не признаются остальными сторонами соглашения).

¹⁵ Доступно в: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_protect/@protrav/@safework/documents/publication/wcms_108665.pdf.

¹⁶ Доступно в: <http://www.etui.org/News/Trade-union-inspectors-to-check-compliance-with-labour-law-in-Geneva>.

¹⁷ Доступно в: <http://ngo.health.govt.nz/about-us/ministry-health-ngo-desk>.

¹⁸ Доступно в: SSRN: <http://ssrn.com/abstract=2471268>.



Рис. 1. Оценка целесообразности замены видов государственного контроля (надзора) альтернативными негосударственными механизмами (% от числа опрошенных)

тельную историю их использования. В США и Великобритании некоторые саморегулируемые организации существуют более 100 лет, а система обязательного страхования в сфере строительства во Франции была впервые введена еще в рамках Кодекса Наполеона. В России опыт использования альтернативных негосударственных механизмов ограничен, что может влиять как на результативность такого рода подходов, так и на отношение к ним со стороны хозяйствующих субъектов.

Результаты социологического опроса, проведенного РАНХиГС в 2017 году в 28 российских регионах среди представителей 1000 частных хозяйствующих субъектов¹⁹, показывают, что в целом отношение бизнеса к перспективам замены государственного контроля (надзора) большинством видов альтернативных механизмов весьма настороженное (рис. 1). В той или иной степени целесообразной

¹⁹ Респондентами опроса являлись представители действующих более 3 лет частных хозяйствующих субъектов (предприятий и индивидуальных предпринимателей), в отношении которых в течение последних двух лет проводились проверки. Социологический опрос проводился методом формализованного интервьюирования «лицом к лицу». Статистическая ошибка опроса составила 3,1%. Основные результаты опроса опубликованы в: [Добролюбова и др., 2017].

признали замену государственного контроля страхованием ответственности 45,9% респондентов, регулярным аудитом со стороны негосударственных организаций — 26,8%, механизмами обеспечения исполнения обязательств — 30,4%, введением обязательного членства в СРО — 26,4%, а общественным контролем — 39,3%. Несколько чаще, по сравнению с другими видами государственного контроля (надзора), респонденты отмечали целесообразность замены альтернативными механизмами государственного надзора в сфере охраны труда.

В целом более половины респондентов сочли полную или частичную замену государственного контроля (надзора) перечисленными альтернативными механизмами нецелесообразной. Единственным альтернативным государственному контролю механизмом, поддерживаемым предпринимательским сообществом, оказался самоконтроль — две трети респондентов считают в той или иной степени целесообразной замену отдельных видов государственного контроля самоконтролем.

Главным условием поддержки перехода от государственного контроля (надзора) к использованию негосударственных механизмов с точки зрения бизнеса является сохранение уровня административных расходов на прежнем уровне. Это условие отметили 59,8% респондентов опроса²⁰ (рис. 2). Данные результаты свидетельствуют, с одной стороны, о том, что бизнес не рассматривает административные издержки, связанные с государственным контролем (надзором), как крайне высокие и опасается роста расходов при переходе к негосударственному регулированию. С другой стороны, при сохранении государственного контроля административные расходы хозяйствующих субъектов носят вероятностный характер: при отсутствии контрольно-надзорных мероприятий отсутствуют и административные издержки. Большинство же негосударственных механизмов (страхование, аудит, членство в СРО) характеризуется необходимостью осуществления регулярных расходов (покупки полиса страхования, оплаты услуг аудиторов, уплаты членских взносов и т. д.).

Четверть опрошенных в числе условий использования негосударственных механизмов отметили важность сохранения государственного контроля за деятельностью негосударственных субъектов регулирования (например, за деятельностью саморегулируемых организаций). Около 20% опрошенных указали на значимость сохранения конкуренции между негосударственными субъектами контроля, а также на возможность возмещения вреда из средств негосудар-

²⁰ От числа опрошенных, признавших целесообразность полной либо частичной замены государственного контроля альтернативными негосударственными механизмами при определенных условиях.



Рис. 2. Условия целесообразности замены отдельных видов государственного контроля (надзора) негосударственными механизмами (% от числа респондентов, отметивших целесообразность такой замены при определенных условиях)

ственных институтов (в случаях когда такой вред причинен третьим лицам).

Таким образом, эффективность негосударственных механизмов минимизации вреда в подконтрольной сфере с точки зрения влияния на административные издержки предпринимательского сообщества является важным условием замены государственного контроля альтернативными механизмами.

3. Условия замены государственного контроля альтернативными негосударственными механизмами

Объективные тенденции развития общественных отношений, рост глобализации и развитие международной конкуренции — предпосылки поиска нового баланса интересов в регулировании, основанного на справедливом распределении рисков причинения вреда и затрат, связанных с минимизацией этих рисков. При этом в одних сферах, например в части требований к малому бизнесу, наблюдается тенденция дерегулирования и снижения административных барьеров. В других сферах, таких как охрана окружающей среды и энергоэффективность, государства, напротив, ужесточают

требования, перелagая часть рисков на хозяйствующие субъекты. При этом в большинстве случаев хозяйствующим субъектам предоставляется возможность выбора механизмов минимизации рисков причинения вреда, возникающих в связи с их хозяйственной деятельностью (а в ряде случаев — и в связи с их прошлой хозяйственной деятельностью). Дальнейшая «передача» рисков другим субъектам — финансовым организациям, страховым компаниям, органам сертификации и инспекции и т. д. — порождает возникновение новых, негосударственных механизмов контроля. С развитием таких механизмов снижается потребность в государственном контроле; государство переходит от детального нормирования требований к регулированию, ориентированному на результат [Клименко, Минченко, 2016].

Ориентация государственного управления в целом и государственного регулирования в частности на результат предполагает выработку требований к результативности, в том числе к результативности осуществления контроля. Данные требования предполагают отказ от понимания государственного контроля как самоцели или самооценности и рассмотрение контроля как этапа в общем цикле государственного управления. Этот цикл включает выявление проблемы (наличие риска причинения вреда общественно значимой ценности), целеполагание (выработку государственной политики, направленной на минимизацию такого вреда), реализацию государственной политики, контроль (в том числе в форме оценки достижения заданных результатов) и коррекцию политики в зависимости от степени достижения результата (рис. 3). При такой постановке вопроса контроль не обязательно должен быть государственным; более важна роль контроля в обеспечении полноты достижения результатов, направленных на минимизацию рисков причинения вреда.

Выбор оптимального механизма контроля (государственного и негосударственного) должен зависеть от ситуации в конкретной сфере, возможности и достаточности применения конкретных негосударственных механизмов с точки зрения достижения всех целевых значений критериев результативности контроля (снижения причиненного ущерба, предупреждения вреда и обеспечения возмещения причиненного вреда) и его эффективности (в том числе реалистичности и справедливости перераспределения издержек, связанных с обеспечением безопасности).

Исходя из поставленной задачи снижения роли государства в экономике и минимизации его вмешательства в деятельность хозяйствующих субъектов, целесообразно при прочих равных условиях использовать негосударственные механизмы контроля. Такая презумпция приоритетности негосударственных механизмов контроля перед традиционными административными механиз-



Рис. 3. Контроль и надзор как этап управленческого цикла реализации государственной политики

мами государственного контроля соответствует и лучшей мировой практике. Так, в соответствии с «Принципами лучшей практики в сфере контрольно-надзорной деятельности ОЭСР» [Regulatory Enforcement..., 2014] анализ возможностей применения мер, альтернативных государственному регулированию и государственному контролю, является одним из десяти основных принципов совершенствования государственного контроля, который позволяет обеспечить в соответствующих сферах пропорциональность эффекта от осуществления контрольно-надзорной деятельности регулятивному воздействию. В качестве ключевых критериев необходимости осуществления государственного контроля в той или иной сфере эксперты ОЭСР рассматривают:

- риск немедленного причинения непредотвратимого ущерба при нарушении обязательных требований законодательства в конкретной сфере;
- отсутствие возможности использования рыночных механизмов (в том числе механизмов оценки соответствия стандартам частными организациями) либо неэффективность использования данных механизмов с точки зрения бюджетных расходов и бремени расходов участников рынка;
- отсутствие возможности возмещения вреда с использованием инструментов обязательного страхования ответственности.

Несоответствие данным критериям служит основанием для оценки возможностей внедрения альтернативных государственному контролю негосударственных механизмов и их последующего применения.

При принятии решения о применении альтернативных механизмов негосударственного контроля важно учитывать присущие им риски и ограничения, в том числе определяемые характеристиками конкретных рынков (например, степенью их концентрации) и качеством институтов (в том числе механизмов медиации и судебного обжалования). Важно адекватно оценивать реальный потенциал участников рынка и третьих лиц (страховой системы, органов сертификации и инспекционного контроля) в обеспечении высокого уровня защиты охраняемых ценностей, предусматривать, если необходимо, достаточный переходный период для развития соответствующих сфер, а также учитывать объективные ограничения их роста (например, ограничения к доступу на международные рынки перестрахования и на международные финансовые рынки в условиях санкций, введенных в отношении Российской Федерации).

Влияние применения механизмов негосударственного контроля на потребителей с точки зрения как возможного повышения цен на отдельные виды продукции, так и обеспечения более высокого уровня качества и безопасности товаров, работ и услуг также должно приниматься во внимание при анализе целесообразности использования альтернативных негосударственных механизмов контроля.

Важно отметить, что в большинстве случаев решение о целесообразности использования негосударственных механизмов принимается в условиях наличия административных механизмов государственного контроля. Поэтому оценка результативности и эффективности данных механизмов, в том числе, по возможности, в сопоставлении с практикой зарубежных стран, является важной основой для принятия решений о целесообразности изменения действующих норм и правил. Низкая результативность государственного контроля, а также избыточные издержки государства и бизнеса, связанные с его осуществлением, могут служить основанием для разработки и внедрения альтернативных вариантов регулирования, предусматривающих возможность использования рыночных механизмов в целях минимизации вреда охраняемым законом ценностям.

С учетом приведенного выше анализа можно сформулировать следующие условия применения негосударственных механизмов контроля как альтернативы государственному контролю:

- характер и уровень рисков в подконтрольной сфере;
- наличие негосударственных институтов;
- целесообразность перераспределения бремени издержек;
- фактический уровень результативности и эффективности государственного контроля в подконтрольной сфере.

Рассмотрим эти четыре критерия подробнее.

1. *Характер и уровень рисков в подконтрольной сфере.* Несоблюдение обязательных требований, установленных в конкретной сфере, как правило, не приводит к немедленному и непредотвратимому наступлению вреда, который не может быть возмещен впоследствии.

Использование данного критерия ограничивает использование негосударственных механизмов в следующих случаях:

- когда охраняемой законом ценностью является жизнь и здоровье граждан и (или) необратимый ущерб окружающей среде, культурным памятникам;
- когда риски наступления такого вреда являются высокими (с точки зрения как *частоты* случаев причинения вреда, так и *масштабов вреда* в каждом случае).

2. *Наличие негосударственных институтов*, способных полностью либо частично выполнять функции государственного контроля (включая разрешительную деятельность) и нести ответственность (в том числе финансовую) за выполнение данной роли, а также механизмов надзора за этими институтами (судебных и пр.).

Соответствие данному критерию предполагает как наличие, так и достаточность уровня развития институтов саморегулирования, общественного контроля, а также рыночных институтов — страхования, инструментов финансового обеспечения обязательств, аудита и т. д.

3. *Целесообразность перераспределения бремени издержек*, связанных с контролем, с бюджета (то есть с налогоплательщиков в целом) на участников рынка в соответствующей сфере (то есть в конечном счете на их потребителей).

Использование негосударственных механизмов как альтернативы государственному контролю в большинстве случаев приводит к росту легальных издержек хозяйствующих субъектов и граждан в соответствующей сфере (связанных со страхованием ответственности, с членством в СРО, с получением гарантий исполнения обязательств, с проведением аудита и т. п.), что может повлечь за собой

рост цен на продукцию (либо рост обязательных расходов граждан). Неформальные платежи в соответствующей сфере, как правило, снижаются. Одновременно сокращение объемов государственного контроля может снизить расходы бюджета на содержание соответствующих органов. Учет данного условия предполагает оценку возможного влияния применения негосударственного механизма контроля на уровень цен для конечных потребителей продукции, а также на соотношение цены и качества для конечных потребителей. В рамках данного критерия важно учитывать как платежеспособный спрос на продукцию, так и характер целевой группы ее потребителей и при необходимости предусматривать компенсационные механизмы для наиболее уязвимых социальных групп.

4. *Фактический уровень эффективности и результативности государственного контроля в конкретной сфере.* При низком уровне результативности (если осуществление государственного контроля не приводит к снижению частоты случаев либо масштаба причинения вреда, если сложившийся уровень причинения вреда существенно превышает уровень, отмечаемый в других странах, либо законодательно установленный уровень) и эффективности (при высоких затратах на осуществление государственного контроля как со стороны государства, так и со стороны бизнеса) целесообразно рассматривать возможность применения альтернативных негосударственных механизмов.

Представляется, что применение данных критериев на практике, в частности в рамках реализации приоритетного проекта «Реформа контрольно-надзорной деятельности в Российской Федерации», позволит существенно оптимизировать существующий перечень видов государственного контроля (надзора) и обеспечить концентрацию усилий государственных органов на минимизации тех рисков, которые на данном этапе не могут быть переданы негосударственным институтам. Расширение использования экономических альтернатив государственному контролю повысит заинтересованность как хозяйствующих субъектов, так и негосударственных институтов в минимизации рисков причинения вреда жизни, здоровью, имуществу граждан и организаций, окружающей среде, иным общественно значимым ценностям и позволит создать механизмы возмещения такого вреда, не требующие дополнительного бюджетного финансирования. В конечном счете расширение практики использования альтернатив государственному контролю будет способствовать достижению главной цели реформы — повышению уровня защиты общественно значимых ценностей, обеспечению высоких стандартов безопасности продукции и производственных процессов.

Литература

1. Добролюбова Е. И., Зыбуновская Н. В., Покида А. Н., Южаков В. Н. Оценка влияния государственного контроля (надзора) на деятельность хозяйствующих субъектов // Вопросы государственного и муниципального управления. 2017. № 2. С. 7–25.
2. Клименко А. В., Минченко О. С. Государственное регулирование экономики: вопросы теории и лучшая практика // Вопросы государственного и муниципального управления. 2016. № 3. С. 7–30.
3. Медведев Д. А. Новая реальность: Россия и глобальные вызовы // Вопросы экономики. 2015. № 10. С. 5–29.
4. Ряховская А. Н. Государственное регулирование экономики: риски и перспективы // МИР (Модернизация. Инновации. Развитие). 2015. № 21. С. 31–36.
5. Танци В. Правительство и рынки: меняющаяся экономическая роль государства // Экономическая политика. 2017. Т. 12. № 1. С. 134–165.
6. Blanc F. *Inspection Reforms: Why, How, and with What Results*. Paris: OECD Publishing House, 2012.
7. Cansino J. M., Pablo-Romero M. P., Román R., Yñiguez R. Tax Incentives to Promote Green Electricity: An Overview of EU-27 Countries // *Energy Policy*. 2010. Vol. 38. No 10. P. 6000–6008.
8. Frydman B., Hennebel L., Lewkowicz G. Public Strategies for Internet Co-Regulation in the United States, Europe and China / E. Brousseau, M. Marzouki, C. Méadel (eds.). *Governance, Regulations and Powers on the Internet*. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.
9. *Industry Self-Regulation: Role and Use in Supporting Consumer Interests*. Paris: OECD Publishing House, 2015.
10. Kafetzopoulos D. P., Gotzamani K. D. Critical Factors, Food Quality Management and Organizational Performance // *Food Control*. 2014. Vol. 40. No 1. P. 1–11.
11. Kaufmann L., Lowry M. N. Alternative Regulation for North American Electric Utilities // *The Electricity Journal*. 2006. Vol. 19. No 5. P. 15–26.
12. May P., Matthews D. Performance-Based Regulation. Jerusalem Papers in Regulation and Governance. 2010. Working Paper No 2.
13. Percival R. V., Huiyu Z. The Role of Civil Society in Environmental Governance in the United States and China // *Duke Environmental Law & Policy Forum*. 2014. Vol. 24. P. 141–182.
14. *Regulatory Enforcement and Inspections. OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy*. Paris: OECD Publishing House, 2014.
15. *Regulatory Policies in OECD Countries. From Interventionism to Regulatory Governance*. Paris: OECD Publishing House, 2002.

Ekonomicheskaya Politika, 2017, vol. 12, no. 4, pp. 60-81

Elena I. DOBROLYUBOVA, Cand. Sci. (Econ.), Leading Researcher, Center for Public Administration Technologies, Institute of Applied Economic Research, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (82/1, Vernadskogo prosp., Moscow, 119571, Russian Federation).
E-mail: dobrolyubova-ei@ranepa.ru

Economic Mechanisms Alternative to the State Control: Perspectives of Application

Abstract

A reform of the state control is one of the eleven national priority projects in Russia and the only priority project aimed at improving government effectiveness. Most of the reform's efforts traditionally focus on improving effectiveness and efficiency of the state control while the opportunities for using alternative mechanisms are largely neglected. Meanwhile, there is a broad range of possible alternatives to the state control and supervision activities, and they could be used for reducing risks and protecting public values and interests in various areas. The paper reviews the key types of mechanisms used as alternatives to the state control in the OECD countries. Basing on sociological surveys, the author analyses a possible perception of such a replacement of the state supervision with alternative non-governmental mechanisms on the part of the business society. This analysis allows to formulate the key conditions for using non-governmental mechanisms as a partial or complete alternative to the state control. Firstly, the nature of risks should be considered: violations of the legislation should not inevitably and promptly lead to a damage which cannot be reimbursed. Secondly, sufficient development of non-governmental institutes should be ensured in order for them to take on the control functions along with the accountability for the achieved results. Thirdly, reallocation of the risk-related costs from the budget (taxpayers at large) to the consumers of specific sectors should be justified. It is noteworthy that the introduction of the non-governmental mechanisms should not generate significant additional administrative costs. Finally, alternative mechanisms should be used in the areas where the state control proves ineffective and inefficient.

Keywords: alternative regulatory mechanisms, state control, control and supervision activities, risks of damage, self-regulation, liability insurance, effectiveness of control authorities.

JEL: H11, L51.

References

1. Dobroliubova E. I., Zybunovskaia N. V., Pokida A. N., Iuzhakov V. N. Otsenka vliianiia gosudarstvennogo kontroliia (nadzora) na deiatel'nost' khoziaistvuiushchikh sub"ektov [Evaluating Impact of Enforcement and Inspections on Business Activity]. *Voprosy gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniia [Public Administration Issues]*, 2017, no. 2, pp. 7-25.
2. Klimenko A. V., Minchenko O. S. Gosudarstvennoe regulirovanie ekonomiki: voprosy teorii i luchshaia praktika [State Regulation of the Economy: Theory and Best Practices]. *Voprosy gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniia [Public Administration Issues]*, 2016, no. 3, pp. 7-30.
3. Medvedev D. A. Novaia real'nost': Rossiia i global'nye vyzovy [New Reality: Russia and Global Challenges]. *Voprosy ekonomiki*, 2015, no.10, pp. 5-29.
4. Riakhovskaia A. N. Gosudarstvennoe regulirovanie ekonomiki: riski i perspektivy [State Regulation of Economy: Risks and Prospects]. *MIR (Modernizatsiia. Innovatsii. Razvitie) [MIR (Modernization. Innovations. Development)]*, 2015, no. 21, pp. 31-36.
5. Tanzi V. Pravitel'stvo i rynki: meniaiushchiasia ekonomicheskaiia rol' gosudarstva [Government and Markets: Changing Role of the State]. *Ekonomicheskaiia politika [Economic Policy]*, 2017, vol. 12, no. 1, pp. 134-165.

6. Blanc F. *Inspection Reforms: Why, How, and with What Results*. Paris: OECD Publishing House, 2012.
7. Cansino J. M., Pablo-Romero M. P., Román R., Yñiguez R. Tax Incentives to Promote Green Electricity: An Overview of EU-27 Countries. *Energy Policy*, 2010, vol. 38, no.10, pp. 6000-6008.
8. Frydman B., Hennebel L., Lewkowicz G. Public Strategies for Internet Co-Regulation in the United States, Europe and China. In: E. Brousseau, M. Marzouki, C. Méadel (eds.). *Governance, Regulations and Powers on the Internet*. Cambridge: Cambridge University Press, 2008.
9. *Industry Self-Regulation: Role and Use in Supporting Consumer Interests*. Paris: OECD Publishing House, 2015.
10. Kafetzopoulos D. P., Gotzamani K. D. Critical Factors, Food Quality Management and Organizational Performance. *Food Control*, 2014, vol. 40, no. 1, pp. 1-11.
11. Kaufmann L., Lowry M. N. Alternative Regulation for North American Electric Utilities. *The Electricity Journal*, 2006, vol. 19, no. 5, pp. 15-26.
12. May P., Matthews D. Performance-Based Regulation. *Jerusalem Papers in Regulation and Governance*, 2010, working paper no. 2.
13. Percival R. V., Huiyu Z. The Role of Civil Society in Environmental Governance in the United States and China. *Duke Environmental Law & Policy Forum*, 2014, vol. 24, pp. 141-182.
14. *Regulatory Enforcement and Inspections. OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy*. Paris: OECD Publishing House, 2014.
15. *Regulatory Policies in OECD Countries. From Interventionism to Regulatory Governance*. Paris: OECD Publishing House, 2002.