

СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ МЕХАНИЗМОВ ПРИВЛЕЧЕНИЯ ЭКСПЕРТОВ И ЭКСПЕРТНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ В РОССИЙСКОЙ И ЗАРУБЕЖНОЙ ПРАКТИКЕ

(На примере отдельных контрольно-надзорных функций государства)

Минченко О.С.

Аннотация

Экспертиза, осуществляемая при реализации государственных функций по контролю и надзору, а именно система привлечения экспертов и экспертных организаций, является одним из важнейших элементов контрольно-надзорной деятельности государства. Цель настоящей работы – выявление международных тенденций использования различных механизмов привлечения экспертов и экспертных организаций в рамках реализации контрольно-надзорных функций, их сравнение с отечественным трендом развития системы привлечения экспертов при реализации государственного контроля и надзора и описание взаимосвязи между особенностями системы регулирования, принятой в стране, и используемыми механизмами привлечения экспертов. Для этого было проведено исследование процесса оказания трех функций, предполагающих участие экспертов: регулирование доступа к ограниченным ресурсам на примере радиочастотного спектра, контроль в области безопасности пищевых продуктов, а также контроль в области строительства на примере функции экспертизы проектной документации. Выбор функций обусловлен их широкой распространенностью в большинстве стран, массовостью (осуществление данных функций в той или иной степени затрагивает значительную часть населения страны), а также характером их исполнения – для реализации каждой из них в тех или иных видах привлекаются независимые эксперты или экспертные организации. Исполнение данных функций было рассмотрено на примере Соединенных Штатов Америки, Германии и Казахстана.

Сравнение международного и отечественного опыта организации оказания услуг экспертизы в рамках выбранных контрольно-надзорных функций позволяет сделать вывод о высокой интенсивности административного контроля в России и наибольшей распространенности механизмов, связанных с привлечением подведомственных организаций по сравнению с другими механизмами.

Ключевые слова: государственные функции, экспертиза, эксперт, экспертная организация, механизм привлечения экспертов, рыночный механизм, гибридный механизм, иерархический механизм, транзакция.

* Минченко Ольга Сергеевна – младший научный сотрудник Института государственного и муниципального управления НИУ ВШЭ. Адрес: Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», 101000, Москва, ул. Мясницкая, д. 20. E-mail: osminshenko@hse.ru

Организация оказания услуг экспертизы является важным элементом реализации контрольно-надзорной деятельности. Качество работы системы услуг экспертизы в сфере контроля и надзора оказывает влияние на уровень и темпы социально-экономического развития государства. Организация экспертизы предполагает привлечение экспертов и экспертных организаций. Данный процесс можно анализировать с точки зрения контрактной теории, центральными понятиями которой являются контракт и транзакция.

В рамках данной статьи были исследованы механизмы привлечения экспертов и экспертных организаций к реализации некоторых контрольно-надзорных функций государства в России и за рубежом. Источником информации, использованной в рамках анализа, главным образом являются официальные сайты государственных регуляторов и нормативные правовые акты в соответствующих сферах деятельности.

Участники процесса контрактации – эксперты или экспертные организации, с одной стороны, и государственные органы или заявители, обращающиеся к экспертам по требованию государственных органов, – с другой. Предмет контрактации – предоставление услуг экспертизы. Оценка размера транзакционных издержек позволяет принимать правильные с экономической точки зрения решения о деятельности организации и способах ее взаимодействия с агентами в рамках реализации своих основных функций. В случае с экспертизой транзакцией можно считать процесс взаимодействия заказчика экспертизы и экспертной организации. Заказчиками услуг экспертизы могут быть как органы власти, так и подконтрольные субъекты, которые затем передают экспертные заключения в орган власти для использования в процессе принятия решений.

Существует несколько подходов к определению механизмов управления транзакциями. Механизм управления транзакциями привлечения экспертов – это способ организации взаимодействия между исполнителем и заказчиком экспертизы, в рамках которого взаимодействуют контрагенты с разными формами собственности, подходами к ценообразованию, типами контрактов. Д. Боуэн и Дж. Джонс выделяют четыре типа управления транзакциями (отношенческая и обезличенная иерархия, отношенческий и обезличенный рынок) в зависимости от сочетания уровня неопределенности участия контрагента в реализации контракта и степени несовпадения целей взаимодействующих сторон (Bowen, Jones, p. 432). Недостатком данного подхода с точки зрения настоящего исследования является отсутствие промежуточных механизмов управления транзакциями между рынком и иерархией (Fischhoff, p. 126).

Б. Нурум выделяет три формы управления транзакциями, характеризующиеся соответственно высоким, средним и низким значениями специфиности, неопределенности внешней среды и частоты осуществления транзакций одновременно (Nooteboom, p. 505).

Такой подход не предусматривает возможности разноуровневых оценок параметров транзакций, не описывает механизмов управления транзакциями с разноуровневыми значениями трех обозначенных характеристик (Pejovich, 1979, p. 124).

Широко известной в научной среде является классификация механизмов управления транзакциями, предложенная О. Уильямсоном (Williamson, 2000, р. 601). Автор приводит три основных механизма управления транзакциями: *рыночный, гибридный и иерархический*.

Рыночный и иерархический механизмы управления можно рассмотреть как два противоположных конца шкалы интенсивности административного контроля. Между рыночным и иерархическим механизмом на данной шкале располагается множество гибридных форм управления транзакциями. Рыночному механизму управления присущи мощные стимулы к исполнению условий контракта, низкий уровень административного контроля и основанная на системе господства права система контрактного права (Уильямсон, 2010, с. 74). Иерархический механизм характеризуется слабыми стимулами и сильным административным контролем. Гибридный механизм управления представляет собой компромисс между иерархическим и рыночным. Эффективность гибридного механизма напрямую зависит от качества исполнения обязательств в рамках контракта и методов, обеспечивающих исполнение этих обязательств (там же, 2010, с. 75).

В литературе по неоинституциональной экономике в качестве основных характеристик, оказывающих влияние на выбор механизма, чаще всего выделяют специфичность активов (свойство актива приносить наибольшую выгоду при использовании определенным образом, а также, трудности его переориентации на иное использование), неопределенность внешней среды (непредвиденные изменения в релевантных ресурсах, непосредственно связанных со взаимодействием) (Williamson, 1979, р. 186) и частоту транзакции (число совершенных транзакций за период времени)¹.

В рамках исследования была предпринята попытка оценить распространенность каждого из механизмов в отечественной и зарубежной практике. Было изучено более 400 действующих в России административных регламентов исполнения функций и оказания услуг, в рамках которых предполагается участие экспертов. Результаты исследования показали, что подавляющее большинство функций, предполагающих организацию экспертизы (около 56%), реализуется в настоящее время с использованием иерархического механизма, т.е. к оказанию услуг экспертизы органы власти привлекают подведомственные организации. Гибридный механизм используется примерно в 29% случаев, и только в 15% случаев имеет место использование рыночного механизма привлечения экспертов.

Для выявления международных тенденций привлечения экспертов и сравнения их с российскими реалиями было проведено исследование процесса оказания трех функций, предполагающих участие экспертов. В качестве исследуемых функций были выбраны регулирование доступа к ограниченным ресурсам на примере радиочастотного спектра, контроль в области безопасности пищевых продуктов, а также контроль в области строительства на примере функции экспертизы проектной документации. Выбор функций обусловлен их широкой распространностью в большинстве стран, массовостью (осуществление данных функций в той или иной степени затрагивает значительную часть населения страны), а также харак-

тером их исполнения – для реализации каждой из них в тех или иных видах привлекаются независимые эксперты или экспертные организации.

Исполнение данных функций было рассмотрено на примере Соединенных Штатов Америки, Германии и Казахстана. Критерием выбора стран для анализа послужила схожесть систем управления и регулирования данных стран с российскими. Изучение опыта США интересно тем, что государство там традиционно является сторонником рыночной экономики и стремится к минимизации государственного регулирования. В Германии функционирует смешанная экономическая система, характерная для Западной Европы. В Казахстане и России характерно широкое присутствие государства в экономике. Кроме того, в них схожие начальные условия рыночных реформ.

Исследование международного опыта привлечения позволило сделать вывод о широком использовании ресурсов внешних организаций в рамках реализации государственных функций и распространенности различных механизмов их привлечения.

В России, США, Германии, Казахстане государственные органы активно привлекают внешние организации для оказания методической и методологической поддержки деятельности, участия в контрольно-надзорных мероприятиях, для проведения исследований, испытаний и экспертиз. В качестве привлекаемых организаций выступают как рыночные структуры, так и аккредитованные или подведомственные организации, соответственно используются и рыночный, и гибридный, и иерархический механизм управления транзакциями.

Привлечение экспертов в рамках контроля безопасности пищевых продуктов

В США требования к безопасности пищевых продуктов регулируются и федеральным законодательством, и на уровне штатов. Основным нормативным актом на федеральном уровне является Закон о безопасности потребителя (Williamson, 1979, p. 186, 242). В Германии общие принципы регулирования в сфере пищевых продуктов прописаны положениями и принципами, закрепленными в документах Европейского союза (ЕС)², действие которых распространяется на все страны, являющиеся членами ЕС. Страны-участники ЕС создают свои законодательства, определяющие нормы производства и требования к осуществлению контроля и надзора в области безопасности пищевых продуктов. В дополнение к общеевропейскому законодательству по контролю безопасности пищевых продуктов в каждой стране действует ряд национальных нормативных правовых актов.

В Казахстане основными нормативными актами, регулирующими государственный контроль и надзор за безопасностью пищевых продуктов, является Закон Республики Казахстан от 21 июля 2007 г. N 301-III ЗРК «О безопасности пищевой продукции». Закон устанавливает цели и принципы регулирования в данной сфере, определяет компетенцию властей разных уровней, а также требования к безопасности продукции и оборудованию на разных этапах жизненного цикла пищевой продукции.

Важнейшим элементом контроля безопасности пищевых продуктов является проведение лабораторных испытаний и экспертиз образцов продукции. Для осуществления исследований органы в сфере контроля и надзора за безопасностью пищевых продуктов привлекают различные внешние экспертные организации. В США управление по надзору за качеством пищевых продуктов и лекарственных средств регулярно забирает пробы продуктов питания и проводит их анализ с помощью аккредитованных независимых испытательных лабораторий. Аккредитация лабораторий и контроль их деятельности управление осуществляет самостоятельно. Согласно The Food and Drug Administration Amendments Act (2007), ключевой особенностью, отличающей систему контроля пищевых продуктов в США от аналогичных систем других стран, являются отсутствие в ней сети подведомственных организаций и осуществление испытаний и экспертиз в данной сфере исключительно посредством привлечения независимых аккредитованных организаций.

В Германии к исследованиям в сфере контроля безопасности пищевых продуктов привлекаются только подведомственные организации. Этот вопрос регулируется законом по применению ветеринарного контроля импорта и перевозки пищевых продуктов от 2007 г. На федеральном уровне существуют национальные лаборатории, занимающиеся разработкой норм и стандартов для проведения исследований, консультационной деятельностью по отношению к лабораториям федеральных земель. Испытания и экспертизы пищевых продуктов в стране проводятся федеральными лабораториями разного уровня. Министерство сельского хозяйства и защиты прав потребителей Германии опубликовало информационный бюллетень, описывающий порядок обеспечения безопасности пищевых продуктов в стране³.

В Казахстане к осуществлению контрольно-надзорных функций для проведения исследований и экспертиз привлекаются различные экспертные организации, среди которых испытательные лаборатории, научные институты, специализирующиеся на проведении экспертиз продукции и организации. Проведение экспертизы пищевых продуктов в Казахстане осуществляется аккредитованными (аттестованными) лабораториями в порядке, установленном законодательством Республики. Однако зачастую привлекаемые экспертные организации наравне с аккредитацией имеют также статус подведомственной организации. Такой «двойной отбор» является причиной появления дополнительных административных барьеров в подконтрольной сфере.

В России к государственному контролю безопасности пищевых продуктов привлекаются исключительно подведомственные лаборатории Роспотребнадзора. Таким образом, имеет место использование исключительно иерархического механизма.

Контроль безопасности пищевых продуктов тесно связан с осуществлением специфических экспертных мероприятий. В связи с этим реализация контрольно-надзорных функций в данной сфере в подавляющем большинстве случаев осуществляется с привлечением ресурсов, внешних по отно-

шению к регулятору организаций. Механизмы привлечения экспертных организаций разнообразны и различаются в зависимости от характеристик функции и страновых особенностей организации системы регулирования.

Таким образом, очевидно, что в рамках контроля качества и безопасности пищевых продуктов нет единого для всех стран механизма привлечения. В США распространен гибридный механизм, в то время как в Германии, Казахстане и России – иерархический.

Контроль в сфере строительства на примере экспертизы проектной документации

В рамках осуществления контрольно-надзорных функций в сфере строительства в разных странах на разных этапах проектирования, строительства и эксплуатации строительных объектов осуществляется большое количество экспертиз. Значительная часть из них реализуется с привлечением внешних экспертов и экспертных организаций. Подходы к назначению экспертиз, механизмы привлечения внешних экспертов отличаются в разных странах в зависимости от характеристик функции, к реализации которой привлекаются эксперты. В каждой из исследованных стран перед началом строительства осуществляется экспертиза строительного проекта.

В США проект каждого строительного объекта проходит обязательную государственную экспертизу и по ее итогам строительная организация получает разрешение на строительство объекта. Экспертиза осуществляется государственными служащими, однако в отдельных случаях, когда проект обладает значительной технической сложностью, по решению руководителя органа власти к оценке проекта могут привлекаться внешние эксперты или экспертные организации. Их отбор основан на принципах квалификации, наличии аналогичного опыта и независимости. Выбор экспертов проводится самостоятельно органом власти путем проведения тестирования. При оценке результатов теста учитываются также человеческие качества претендентов. Важное внимание при отборе уделяется отсутствию конфликта интересов – эксперт не должен быть занят в организациях, занимающихся строительством или проектированием, либо как-то связан с ними. Для получения лицензии на строительство соискатель оплачивает сумму, определяемую согласно утвержденным на уровне муниципалитета расценкам, в соответствии с параметрами объекта строительства. При этом стоимость государственной экспертизы входит в эту сумму, и других видов оплат не предусмотрено.

В Германии государственная экспертиза проекта также является обязательным требованием. Экспертиза базируется на принципах независимости экспертов, их высокой квалификации, обоснованности выводов и ответственности за результат. Производится государственная экспертиза органами контроля и надзора земель в сфере строительства. Непременным условием приема на работу в такую организацию является высокая квалификация в области строительства. Данное условие определяется необходимостью личного инспектирования объектов и работы с проектами,

что, несомненно, предполагает наличие инженерных, технических и проектных знаний.

В контрольно-надзорных органах предусмотрена возможность привлечения внешних экспертов или экспертных организаций в тех случаях, когда оцениваемый проект требует особых знаний, навыков и квалификации.

По условиям законодательства для проведения государственной экспертизы в качестве внешних экспертов могут быть привлечены высококвалифицированные специалисты, входящие в реестр государственных экспертов. Включение в реестр государственных экспертов осуществляется на конкурсной основе с учетом принципов независимости экспертов, их квалификации и опыта работы. При включении в реестр эксперты проходят процедуры присяги.

Для осуществления сертификации, контроля качества и безопасности строительных материалов также привлекаются независимые эксперты. К ним также предъявляются высокие требования, касающиеся квалификации.

В Германии существует институт общественных экспертов в строительстве. Их услуги используются при разрешении судебных или административных споров, связанных с особо сложными вопросами проектирования и качеством строительства. Инициатором общественной экспертизы может выступать население.

В отличие от США, где подавляющее число такого рода экспертиз проводится силами государственных служащих и лишь в отдельных случаях привлекаются внешние эксперты, в Казахстане экспертиза проектной документации в строительстве всегда проводится с участием внешних экспертных организаций.

Правила предполагают проведение как государственной, так и негосударственной экспертизы. Государственная экспертиза предполагает привлечение к ее осуществлению подведомственных структур. Среди них, например, государственное предприятие «Госэкспертиза», к функциям которого относится проведение государственной экспертизы проектов на строительство, организация работы экспертных комиссий и осуществление международного сотрудничества в сфере строительной экспертизы. Порядок государственной экспертизы закреплен Законом Республики Казахстан «Об архитектурной, градостроительной и строительной деятельности в Республике Казахстан». Государственная экспертиза проводится в отношении объектов, возводимых полностью или частично за счет государственных средств, а также объектов, возводимых без участия государства, но предусматривающих установленную в законодательном порядке долю государственной собственности. Государственная экспертиза осуществляется и при определении соответствия государственным нормативным требованиям по санитарной, экологической, пожарной и взрывной безопасности, охране труда, надежности конструкций, устойчивости функционирования потенциально опасных и технически сложных объектов, независимо от источников финансирования строительства. В остальных случаях предусмотрено осуществление негосударственной экспертизы. Законом определено, что при наличии указанного перечня условий государственная экспертиза

проектов является единой государственной системой, дублирование функций которой не допускается. Экспертиза проектов в таких случаях является государственной монополией⁴.

Негосударственная экспертиза проводится аттестованными физическими лицами, аккредитованными юридическими лицами (экспертными центрами), имеющими лицензию на право осуществления деятельности. Аттестация экспертов и аккредитация экспертных центров осуществляется Агентством по делам строительства жилищно-коммунального хозяйства.

Экспертиза проводится за счет средств заявителя. Цена экспертизы архитектурно-градостроительной документации формируется на основе порядка, утвержденного Постановлением Правительства Республики⁵.

В России с внесением изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации с 1 апреля 2012 г. заявители вправе самостоятельно выбирать механизм привлечения экспертов и экспертных организаций между иерархией и гибридом. Иными словами, заявитель (организация, обращаясь за экспертизой проектной документации) вправе обратиться как в подведомственную организацию, так и в независимую аккредитованную организацию.

Таким образом, в США эксперты и экспертные организации привлекаются преимущественно на рыночных условиях. Их отбор производится по квалификационным признакам, без дополнительных механизмов аттестации или аккредитации. В Германии привлечение экспертов в данной сфере осуществляется как по квалификационным признакам, так и с использованием механизмов предварительного отбора. Таким образом, в сфере контроля и надзора в строительстве в Германии эксперты привлекаются с использованием гибридных и рыночных механизмов. Система контроля и надзора в сфере строительства в Казахстане преимущественно предполагает привлечение экспертов и экспертных организаций с применением гибридного и иерархического механизмов.

Привлечение экспертов в рамках регулирования доступа к ограниченному ресурсу радиочастотного спектра

В рамках регулирования доступа и порядка использования ресурса радиочастотного спектра государственные регуляторы разных стран осуществляют одинаковый набор исследований и экспертиз. К ним относятся экспертизы параметров оборудования для вещания, геологическая экспертиза и экспертиза строительных объектов, если в рамках использования ресурса радиочастотного спектра требуется возведение дополнительных объектов; при строительстве сетей и объектов связи в отдельных случаях может осуществляться экологическая экспертиза параметров предполагаемого к вещанию контента.

Экспертизы параметров оборудования и контроль технических требований в разных странах проводятся с привлечением внешних организаций, как на основе рыночных принципов, так и аккредитованными или подведомственными организациями.

В США контроль технических требований, предъявляемых к вещателю, осуществляется посредством сертификации оборудования для вещания. Крупнейшей организацией, занимающейся сертификацией в сфере телекоммуникаций, является Американский национальный институт стандартов. Членами организации являются представители американских компаний, государственного аппарата, потребительских обществ, торговых организаций и профессиональных сообществ. Организация представляет собой независимую по отношению к регулятору структуру, ее члены не проходят процедур аттестации или аккредитации и включаются в состав организации на основе квалификационных критерииев. Подробно порядок формирования и функционирования организации описан на официальном сайте института (www.ansi.org).

В Германии частоты распределяются методом аукциона или по конкурсу. Ответственность за распределение лежит на Федеральном агентстве по электричеству, газу, телекоммуникациям, почте и железным дорогам (Bundes-netzagentur-BNetZA). На сайте также подробно описаны процедуры распределения и требования к вещателю (www.bundesnetzagentur.de). В рамках конкурсных процедур к вещателю предъявляются определенные технические требования, касающиеся сертификации оборудования для вещания. Сертификация, как правило, проводится государственным органом с привлечением для проведения испытаний аккредитованных лабораторий, что свидетельствует об использовании гибридного механизма привлечения экспертных организаций.

В Казахстане экспертиза параметров оборудования проводится с привлечением подведомственных структур. Например, расчет электромагнитной совместимости оборудования осуществляется республиканским государственным предприятием «Казахстанский институт метрологии», лаборатория которого дополнительно аккредитована государством. Предприятие имеет шесть филиалов, расположенных по всей территории страны. Таким образом, в сфере регулирования доступа к ограниченному ресурсу радиочастотного спектра в Казахстане привлечение экспертов осуществляется с использованием сочетания гибридного и иерархического механизмов.

Геологическая и экологическая экспертизы в исследуемых странах проводятся государственными органами с привлечением независимых квалифицированных экспертов. Например, в США экспертизы проводятся соответственно Геологической службой США (United States Geological Survey) и Агентством по охране окружающей среды США (Environmental Protection Agency) с привлечением независимых экспертов по квалификационному принципу.

Экспертиза предполагаемого к вещанию контента в Германии и Казахстане не носит обязательного характера. Концепция вещания может входить в перечень предоставляемых на конкурс документов, однако отдельно она, как правило, не оценивается. В США предоставление концепции вещания является обязательным требованием для получения лицензии на вещание. Концепция вещания, так же как в Германии и Казахстане, не оценивается подробно экспертами регулятора, однако ее оценка осуществляется

посредством социологических опросов потенциальной аудитории вещания. Исследование интересов и потребностей потенциальной аудитории проводится потенциальным вещателем с привлечением при необходимости специализированных организаций.

Экспертиза комплекта материалов, предоставляемого претендентами на получение права пользования частотой, в исследуемых странах проводится регуляторами самостоятельно. В некоторых особо сложных случаях возможно привлечение внешних экспертов, отбор которых производится главным образом по квалификационным признакам и основан на принципе независимости экспертизы.

В России экспертиза в данной области проводится подведомственной организацией – Радиочастотной службой – и наибольшее распространение имеет соответственно иерархический механизм.

Различные виды экспертиз, осуществляемых в рамках реализации контрольно-надзорных функций в сфере телерадиовещания, в большинстве своем предполагают привлечение внешних экспертов и экспертных организаций. При привлечении экспертов используются в равной степени рыночный, гибридный и иерархический механизмы. Некоторые особенности привлечения экспертов обусловлены спецификой организации системы регулирования в стране. Например, в США ряд экспертиз проводится государственными служащими, в то время как сходные экспертизы в Казахстане осуществляются с привлечением внешних организаций. В таблице 1 представлены механизмы привлечения экспертов и экспертных организаций, используемые в разных странах.

Таблица 1

Механизмы привлечения экспертов и экспертных организаций в США, Германии и Казахстане

Функция/страна	США	Германия	Казахстан	Россия
Контроль безопасности пищевых продуктов	Гибридный механизм	Иерархический механизм	Иерархический механизм	Иерархический механизм
Контроль безопасности строительства (строительные объекты, строительные материалы)	Рыночный механизм	Гибридный, рыночный механизм	Иерархический, гибридный механизм	Иерархический, гибридный механизм
Контроль доступа и использования ограниченного ресурса радиочастотного спектра	Рыночный механизм	Гибридный механизм	Иерархический, гибридный механизм	Иерархический механизм

Источники: таблица составлена автором.

Различия в используемых механизмах привлечения экспертов и экспертных организаций в разных странах в рамках сходных функций обусловлены различиями в нормах регулирования и исторически сложившемся порядке осуществления контрольно-надзорной деятельности. Кроме того, сравнение применяемых механизмов привлечения экспертов и экспертных организаций по отраслям в разных странах осложнено различными подхо-

дами к формированию государственных органов и их функционалу. Например, органы контроля и надзора в сфере строительства в США и Германии сформированы таким образом, чтобы максимально обеспечить реализацию контрольно-надзорных функций силами государственных служащих. Органы контроля и надзора в сфере строительства в Германии, как правило, имеют специалистов по всем направлениям деятельности, а при отборе на службу к претендентам предъявляются строгие квалификационные требования⁶. Органы контроля и надзора в сфере строительства Казахстана не имеют такого набора узких специалистов, однако располагают набором подведомственных организаций, в штате которых содержатся специалисты необходимого профиля⁷.

Таким образом, транзакции, связанные с привлечением внешних экспертов в сфере строительства в США и Германии, характеризуются высокой специфичностью активов, низким уровнем неопределенности, сравнительно низкой частотой, что обуславливает использование рыночного или гибридного механизма привлечения экспертов. В Казахстане транзакция привлечения экспертов в сфере строительства характеризуется средним и высоким уровнем специфичности, низким уровнем неопределенности и высокой частотой осуществления транзакций, что при сходных значениях остальных параметров обуславливает использование иерархического или гибридного механизма.

В целом для функций, в рамках которых транзакции характеризуются невысокой специфичностью, средним уровнем неопределенности, высокой частотой (например, контроль пищевых продуктов) и средними значениями других параметров, наиболее характерны гибридный и иерархический механизмы. Для функций с низкими и средними значениями параметров транзакций, связанных с привлечением экспертов и экспертных организаций (например, выдача разрешения на право использования ресурса радиочастотного спектра), используются гибридные или рыночные механизмы. Границы значений параметров носят плавающий характер и могут определяться страновыми особенностями организации регулирования и формирования органов власти.

В ходе анализа международного опыта осуществления контрольно-надзорной деятельности были выделены отдельные практики, которые могут быть успешно адаптированы к российским реалиям и использованы в целях совершенствования реализации контрольно-надзорных функций в России. Успешное применение подхода к регулированию, основанного на оценке рисков, за рубежом свидетельствует о целесообразности создания систем оценки и управления рисками в России. В настоящее время регулирование на основе рисков осуществляется в России лишь в рамках отдельных функций (например, оценка пожарных рисков в рамках декларирования зданий на соответствие требованиям пожарной безопасности), в то время как во многих странах оценка рисков лежит в основе регулирования всех отраслей и сфер деятельности. Подробнее о регулировании на основе рисков можно узнать из книги “The Oxford handbook of regulation” (2010)⁸ или книги “The Government of Risk” (2001)⁹.

Системы регулирования США и Германии отличает высокий уровень квалификационных требований к служащим контрольно-надзорных органов, что позволяет государственным органам самостоятельно осуществлять контрольно-надзорные функции. Внешние эксперты привлекаются лишь в отдельных случаях, связанных с необходимостью проведения специфических исследований или испытаний¹⁰. В российской практике в последние годы преобладает иная тенденция: государственные служащие имеют лишь минимальный набор знаний и навыков в контролируемой сфере и в основном выполняют функции, связанные с документарными проверками, принятием решений на основе предоставленных экспертами материалов. Непосредственные же исследования и испытания проводятся исключительно представителями экспертных организаций. Существуют примеры, когда эксперты привлекаются для технических нужд – приема документов, отбора проб продукции, консультаций¹¹. Такая система свидетельствует о невозможности государства собственными силами обеспечить контроль соблюдения устанавливаемых государством требований, ставит под сомнение квалификацию государственных служащих в сфере контроля и надзора и целесообразность расходования средств на их содержание. Опираясь на международный опыт в данной области, целесообразно пересмотреть порядок формирования кадрового состава государственных органов в сфере контроля и надзора, повысить уровень квалификационных требований к государственным служащим в данной сфере и ввести однозначные критерии привлечения экспертов и экспертных организаций, которые позволят уйти от практики массового привлечения экспертов для осуществления контроля и надзора и обеспечат привлечение экспертов лишь в отдельных случаях, действительно требующих специфических активов, знаний и навыков.

Проведенный анализ свидетельствует о широкой распространенности в разных странах различных механизмов привлечения экспертов и экспертных организаций – рыночного, гибридного и иерархического. Механизм привлечения экспертов коррелирует со спецификой организации системы регулирования в разных странах и особенностями формирования органов власти в сфере контроля и надзора.

Различия в мерах регулирования и порядке осуществления контрольно-надзорной деятельности оказывают влияние на параметры транзакции организации экспертизы. Различные значения параметров транзакций обуславливают использование различных механизмов управления транзакциями в разных странах в рамках сходных по содержанию функций. Таким образом, очевидна взаимосвязь между особенностями регулятивной политики государства и распространенными в стране механизмами привлечения экспертов и экспертных организаций. В рамках сходных функций в США – стране с процветающей рыночной экономикой, развитой системой саморегулирования и слабым государственным регулированием – и Казахстане, во многом унаследовавшем жесткие советские традиции государственного регулирования, используются механизмы привлечения экспертов с диаметрально противоположными значениями по шкале интенсивности административного контроля¹². Германия в рассмотренном ряду стран занимает промежуточную

позицию с точки зрения сочетания механизмов государственного регулирования и саморегулирования и использует при реализации рассмотренных функций все три вида механизмов привлечения экспертов¹³. Сравнение международного и отечественного опыта организации оказания услуг экспертизы в рамках выбранных контрольно-надзорных функций позволяет сделать вывод о высокой интенсивности административного контроля в России и наибольшей распространенности механизмов, связанных с привлечением подведомственных организаций, по сравнению с другими механизмами.

ЛИТЕРАТУРА

1. Baldwin R., Cave M. & Lodge M. (2010). The Oxford Handbook of Regulation. Available: 10.1093/oxfordhb/9780199560219.001.0001 (accessed: December 4, 2014).
2. Bowen D., Jones G. Transaction Cost Analysis of Service Organization-Customer Exchange / D. Bowen, G. Jones // The Academy of Management Review. – 1986. Vol. 11, № 2. – P. 428–441.
3. Fischhoff, B., Watson, S., & Hope, C. (1984). Defining risk. Policy Sciences, 17, 123–139.
4. Hood C., Rothstein H. The Government of Risk Oxford : Oxford University Press 2001.
5. Nooteboom B. Governance and competence: how can they be combined? / B. Nooteboom // Cambridge Journal of Economics. – 2004. – Vol. 28, № 4. – P. 505–525.
6. Pejovich S. Fundamentals of economics: a property rights approach, Dallas, Fisher Institute, 1979.
7. Rose N. (1999). Powers of freedom: reframing political thought. Cambridge University Press, Cambridge.
8. The Oxford Handbook of Organizational Decision Making (Oxford Handbooks in Business and Management) Oxford University Press, USA, May 11, 2008.
9. Williamson O. Transaction-Cost Economics: The Governance of Contractual Relations // Journal of Law and Economics, Vol. 22, No. 2 (Oct., 1979), pp. 233–261.
10. Williamson O. The New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead// Journal of Economic Literature, 2000, № 38 (3), pp. 595–613.
11. Кузьминов, Я. И. Бендукидзе, К. А., Юдкевич, М.М. Курс институциональной экономики: институты, сети, трансакционные издержки, контракты. Учебник для ВУЗов. М.: Изд. дом ГУ-ВШЭ, 2006. – 443 с.

12. Уильямсон О.И. Аутсорсинг: транзакционные издержки и управление цепями поставок // Российский журнал менеджмента. Т. 8, № 1, 2010, с. 71–92.
13. Рособрнадзор. Итоги 2010. Электронный ресурс. http://www.obrnadzor.gov.ru/common/img/uploaded/files/RosOBrNad_19.pdf

ПРИМЕЧАНИЯ

- ¹ В литературе по неоинституциональной экономике данный параметр иногда называют периодичностью транзакции или повторяемостью транзакции.
- ² Рекомендация REC (2000) 23 Комитета Министров государствам-участникам о независимости и функциях регулирующих органов в вещательном секторе, принятая Комитетом Министров 20 декабря 2000 г. на 735-м заседании заместителей министров.
Директива 2001/95/EC Европейского парламента и Совета от 3 декабря 2001 г. по общей безопасности продукции.
Регламент Европейского парламента и Совета 852/2004 «О гигиене продовольственных товаров».
Директива Совета ЕС 92/118 EEC от 17 декабря 1992 г. о санитарных и ветеринарных требованиях, регулирующих торговлю на территории стран Сообщества и импорт на его территорию продуктов, к которым не применяются указанные требования с изменениями, внесенными согласно Директиве Европейского парламента и Совета от 21 апреля 2004 г., отменяющая определенные директивы, касающиеся гигиены пищевых продуктов и санитарных условий производства и размещения на рынке определенных продуктов животного происхождения, предназначенных для потребления в пищу, и вносящая изменения в Директивы Совета 89/662/EEC и 92/118/EEC и Решение Совета 95/408/EC.
Регламент EC N 765/2008 Европейского парламента и Совета от 9 июля 2008 г., устанавливающий требования к аккредитации и надзору за рынком в отношении реализации продукции.
Решение N 768/2008/EC от 09.07.2008 г. «Общие условия реализации продукции».
Закон по применению ветеринарного контроля импорта и перевозки пищевых продуктов (Lebensmitteleinfuhr-Verordnung – LMEV) BGBl. I S. 1816, 1871, 08/08/2007.
- ³ BMELV. Стратегии обеспечения безопасности пищевой продукции в ФРГ. Berlin, 2008. – 44 с.
- ⁴ Постановление Правительства Республики Казахстан от 4 апреля 2005 г. N 304 «Об утверждении перечня субъектов государственной монополии и сфер, в которых данные субъекты занимают монопольное положение», Постановление Правительства Республики Казахстан от 3 октября 2005 г. N 991

«О внесении дополнения в постановление Правительства Республики Казахстан от 4 апреля 2005 года N 304».

- 5 Постановление Министерства строительства Казахстана от 31.08.1995 N 9-2 «Об утверждении порядка определения стоимости работ за проведение экспертизы архитектурно-градостроительной документации на территории Республики Казахстан».
- 6 П. 15, п. 23, п. 25 Федерального закона о чиновниках (Bundesbeamtengesetz). Требования к кандидатам на должности государственной службы Федерального министерства транспорта, строительства и городского развития представлены на официальном сайте министерства www.bmvi.de/DE/DasMinisterium/ArbeitgeberBMVI/arbeitgeber-bmvi_node.html
- 7 Требования к кандидатам представлены на официальном сайте Комитета по делам строительства и ЖКХ Министерства регионального развития Республики Казахстан <http://www.kds.gov.kz/index.php/ru/kadrovoe-obespechenie/91-pravil-provedeniya-konkursa>
- 8 Подробнее о регулировании на основе рисков можно узнать из Сборника трудов: Lodge, Martin and Baldwin, Robert and Cave, Martin (2010). *The Oxford handbook of regulation; Oxford handbooks in business and management* (Oxford University Press, Oxford).
- 9 The Government of Risk (Oxford: Oxford University Press 2001, with C. Hood and H. Rothstein).
- 10 Согласно Регламенту N 178/2002 Европейского парламента и Совета Европейского союза от 28 января 2002 г. об установлении общих принципов и предписаний продовольственного законодательства, об учреждении Европейского органа по безопасности продуктов питания и о закреплении процедур в отношении безопасности продовольственных товаров, экспертные лаборатории могут привлекаться только для проведения специфических испытаний образцов пищевой продукции.
- 11 Федеральный институт промышленной собственности является подведомственным учреждением Роспатента, осуществляющим экспертизу товарных знаков. Однако эта же организация оказывает консультационные услуги, ведет прием заявок и комплектов документов на приобретение прав на товарный знак (http://www1.fips.ru/wps/wcm/connect/content_ru/ru).
- 12 Подробнее об особенностях привлечения внешних экспертов в Республике Казахстан можно прочитать в Постановлении Правительства Республики Казахстан от 7 ноября 2011 г. N 1304 «Об утверждении Правил привлечения независимых экспертов в области здравоохранения», Постановлении Правительства Республики Казахстан от 29 сентября 2004 г. N 998 «О некоторых вопросах лицензирования деятельности в области связи».
- 13 Подробнее с особенностями привлечения экспертов к реализации контрольно-надзорных функций государства можно ознакомиться на Официальном сайте Европейского органа по безопасности пищевых продуктов (EFSA). URL: <http://www.efsa.europa.eu/en/supporting/pub/429e.htm>, Официальном сайте Федераль-

ного министерства продовольствия, сельского хозяйства и защиты прав потребителей (BMELV), http://www.bmelv.de/EN/Homepage/homepage_node.html;jsessionid=D9F6C76D40D0E2B13A47E95193913243.2_cid296, Официальном сайте Федерального института оценки рисков (BfR), URL: <http://www.bfr.bund.de/en/home.html>

COMPARATIVE ANALYSIS OF THE MECHANISMS OF THE INVOLVEMENT OF EXPERTS AND EXPERT ORGANIZATIONS IN RUSSIAN AND FOREIGN PRACTICE

(The example of some supervisory functions of the state)

Minchenko Olga S.

Junior research fellow of the Institute of state and municipal management, HSE.

Address: National Research University Higher School of Economics.

20 Myasnitskaya Str., Moscow 101000, Russian Federation.

E-mail: osminshenko@hse.ru

Abstract

Expertise, i.e. a system of involving experts and expert organizations, is one of the most important functions of the state control and supervising activity. The purpose of the work is to identify the international trends in using different mechanisms to involve experts and expert organizations within realizing public control and supervising functions; to compare them with the trends in the same field of activity in Russia; to describe the interconnection between the peculiarities of the regulation system adopted in this country and the mechanisms of involving experts.

An investigation was held to analyze the process of performing three functions with the presupposed participation of experts: the regulation of excess to the limited resources by the example of the radio frequency specter; safety food control; control in the field of building-expertise of the project documents. The way these functions are performed in the USA, Germany and Kazakhstan was the subject of the investigation.

Comparison of the international and domestic experience in providing public expertise service within the control and supervision functions, allows to draw a conclusion that the administrative control in Russia is very intensive and the mechanisms of involving sub-agents are more spread as compared to the other mechanisms.

Keywords: public functions; examination; expert; expert organization; mechanism of involvement experts; market mechanism; hybrid mechanism; hierarchical mechanism; transaction.

Citation: Minchenko, O.S. (201). Sravnitelnyi analiz ispolzovaniya mekhanizmov privilecheniya ekspertov i ekspertnykh organizatsiy v rossiyskoy i zarubezhnoy praktike (na primeire otdelnyh kontrolno-nadzornyh funktsiy gosudarstva) [Comparative analysis of the mechanisms of the involvement of experts and expert organizations in Russian and foreign practice (The example of some supervisory functions of the state)]. Public Administration Issues, n. 4, pp. 136–152 (in Russian).

REFERENCES

1. Baldwin, R., Cave, M. & Lodge, M. (2010). *The Oxford Handbook of Regulation*. Available: 10.1093/oxfordhb/9780199560219.001.0001 (accessed: December 4, 2014).
2. Bowen D., Jones G. (1986). Transaction Cost Analysis of Service Organization-Customer Exchange. *The Academy of Management Review*. n. 2, pp. 428–441.
3. Fischhoff, B., Watson, S., & Hope, C. (1984). Defining risk. *Policy Sciences*, n. 17, pp. 123–139.
4. Hood, C. Rothstein, H. (2001). The Government of Risk. *Oxford University Press*.
5. Nooteboom B. (2004). Governance and competence: how can they be combined? *Cambridge Journal of Economics*. n. 4, pp. 505–525.
6. Kuzminov, Ya.I., Bendukidze, K.A. & Judkevich, M.M. (2006). Kurs institutsionalnoy ekonomiki: instituty, seti, transaktsionnye izderzhki, kontrakty. Uchebnik dlya VUZov [Course of Institutional Economics: Institutions, networks, transaction costs, contracts. Textbook for High Schools]. Moscow: HSE.
7. Pejovich, S. (1979). *Fundamentals of economics: a property rights approach*. Dallas: Fisher Institute.
8. Rose, N. (1999). *Powers of freedom: reframing political thought*. Cambridge: Cambridge University Press.
9. Rosobrnadzor. Itogi 2010 [Federal Service for Supervision of Education and Science. 2010 Results]. Available: http://www.obrnadzor.gov.ru/common/img/uploaded/files/RosOBrNad_19.pdf (accessed: 25.11.2014).
10. *The Oxford Handbook of Organizational Decision Making (Oxford Handbooks in Business and Management)* Oxford University Press, USA, May 11, 2008.
11. Williamson, O. (1979). Transaction-Cost Economics: The Governance of Contractual Relations, *Journal of Law and Economics*, vol. 22, n. 2 (Oct., 1979), pp. 233–261.
12. Williamson, O.I. (2010). Autsorsing: tranzaktsionnye izderzhki i upravlenie tsepyami postavok [Outsourcing: transaction costs and supply chain management]. *Rossiyskiy zhurnal menedzhmenta*, vol. 8, n. 1, pp. 71–92.
13. Williamson, O. (2000). The New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead, *Journal of Economic Literature*, vol. 38, n. 3, pp. 595–613.