

ВОПРОСЫ ЭКСПЕРТИЗЫ ПРИ ПРИНЯТИИ РЕШЕНИЙ В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

Минченко О.С.¹

Аннотация

Предметом исследования является практика взаимодействия государственных структур и экспертного сообщества в рамках регуляторной деятельности государства. Однако привлечение экспертов и экспертных организаций порождает комплекс вопросов, связанных с их квалификацией, степенью достоверности результатов экспертиз, источниками и размерами оплаты их услуг. На примере порядка ста регулирующих функций рассматриваются основания и случаи, когда следует привлекать внешних экспертов к процессу принятия решений в области государственного регулирования. Представлен анализ различных форм оказания услуг экспертов и экспертных организаций, таких как совместная работа государственных структур и подведомственных организаций, частных организаций и экспертов, аккредитованных государством, иных представителей экспертного сообщества. С использованием критериев необходимости и достаточности привлечения экспертов к регуляторной деятельности государства описаны различные сценарии осуществления регуляторной деятельности в зависимости от характеристики исполняемых государственных функций, выявлены ключевые тенденции и проблемы взаимодействия сторон. Оказалось, что диалог между государственными органами и экспертным сообществом осложнен высокими издержками контрактации и значительным риском оппортунистического поведения каждой из сторон. Сделан вывод, что основой для их плодотворного взаимодействия может стать повышение меры ответственности государственных органов и экспертного сообщества за качество принимаемых в рамках регуляторной деятельности государственных решений, а также активное привлечение представителей гражданского общества к разработке государственной регуляторной политики.

Ключевые слова: государственное регулирование; теории регулирования; экспертиза; экспертная организация; принятие решений.

¹ 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

Эффективная реализация функций регулирования предполагает наличие у соответствующего регулятора права на принятие решения, а также компетенций и информации, необходимой для его принятия. Такое сочетание полномочий и необходимых качеств далеко не всегда характерно для органов исполнительной власти. Сохраняя за собой полномочия и обязанности по принятию решений, органы исполнительной власти зачастую не обладают специализированными компетенциями и информационными ресурсами. Носителями специального знания являются лишь отдельные эксперты (например, в случае установления характеристик предмета искусства, предназначенного к вывозу с территории Российской Федерации). Поскольку органы исполнительной власти не могут принять на работу всех необходимых специалистов, то возникает необходимость их периодического привлечения к процессу принятия решений, к исследованию различных объектов и подготовке экспертных заключений.

Специалисты по теории управления различным образом подходят к определению понятия «решение». Например, Э.М. Коротков описывает решение как организационный акт, как один из основных этапов процесса управления, как интеллектуальную задачу, как процесс легализации управляющего воздействия на управляемую подсистему (Коротков, с. 298, 1996). Очевидно, что автор рассматривает «решение» как явление.

Однако существует и иной взгляд на данное понятие. Ряд авторов рассматривают его в широком смысле – как процесс, состоящий из нескольких процедур. Рассматривая экспертизу как элемент регулирования, особую роль они отводят отдельным этапам и процедурам в рамках процесса принятия решения и рассматривают это понятие именно с процессной точки зрения. Использование процессного подхода применительно к принятию решений в рамках осуществления регуляторных полномочий органами исполнительной власти обуславливается интересом к изучению процесса привлечения внешних экспертов и экспертных организаций к реализации регулирования. Данный процесс является ключевым с точки зрения содержания принимаемых решений в рамках контрольно-надзорных функций (Мендель, 2010).

Процессный подход к принятию решений характерен и для других авторов. Б.Г. Литвак (2004, с. 21), относящийся к числу отечественных классиков в области теории разработки и принятия решений, также рассматривает принятие решения как процесс, состоящий из целого ряда этапов, значительную роль в котором он отводит экспертному оцениванию и методам работы как с количественной, так и с качественной информацией. Автор подчеркивает, что субъект принятия решения не всегда обладает требуемым набором инструментов, необходимой квалификацией и опытом для анализа ситуации и разработки оптимального варианта решения и поэтому привлекает к процессу разработки управленческого решения экспертов.

В научной литературе экспертным методам принятия решений уделено значительное внимание. В частности, существует большое количество публикаций, посвященных коллективным и индивидуальным оцен-

кам эффективности отдельных методов. Следует особо отметить работы О. Холмера и Т. Гордона (2008) – авторов метода Делфи, а также Т. Саати (1993) – разработчика шкалы относительной важности, предложившего модификацию метода парных сравнений. Вопросы взаимодействия экспертов и экспертных организаций с органами власти описаны А.Е. Шаститко (2009).

Ряд авторов подчеркивают важность процесса экспертизы в рамках принятия решения. Воспользуемся описанием процесса разработки и принятия управленческих решений А.В. Мендель (2010), в нем принятие решения описан как процесс, состоящий из шести этапов: (1) осознание потребности в решении, (2) оценка ситуации, (3) разработка вариантов решения, (4) выбор наилучшего варианта, (5) его реализация и (6) оценка результатов реализации. Важную роль в процессе разработки решения автор отводит этапу выбора наилучшего варианта решения.

Экспертиза как предмет контрактации

В ходе принятия решений в рамках осуществления регулирования органы исполнительной власти часто не имеют полной информации относительно ситуации, в рамках которой должно быть принято решение, и вследствие этого не могут выбрать наилучший альтернативный вариант решения. Отсутствие при осуществлении регулирования и контрольно-надзорной деятельности в органах исполнительной власти полной информации характерно для ситуации с проведением проверок, требующих инструментальных или лабораторных исследований. В таких случаях органы исполнительной власти привлекают для проведения необходимых исследований внешних специалистов, которые готовят экспертные заключения и передают их заказчику. Сведения, содержащиеся в экспертных заключениях, восполняют недостаток информации, необходимой для принятия решения, и позволяют органу исполнительной власти выбрать альтернативный вариант решения. В российской практике привлечение экспертов для инструментальных и лабораторных исследований характерно, например, для осуществления проверок пищевых продуктов или лекарственных средств.

Именно стремление к принятию решений с позиции рациональности позволяет рассмотреть процесс привлечения экспертов с позиции ограниченной рациональности. В рамках неинституциональной теории ограниченная рациональность является одной из ключевых характеристик экономических агентов. Согласно Г. Саймону, экономические агенты ограничены в способности определять цели и просчитывать долгосрочные последствия принимаемых ими решений, что обусловлено как их умственными возможностями, так и сложностью окружающей среды (Simon, 1955). Поэтому они руководствуются в своих действиях принципом удовлетворенности, а не принципом максимизации. Привлечение экспертов к процессу разработки решения позволяет нивелировать эту тенденцию, хотя, безусловно, не позволяет достичь абсолютной рациональности при разработке и принятии решений.

В органах исполнительной власти перечень возможных альтернатив ограничен нормативными актами, поэтому привлечение экспертов и экспертных организаций осуществляется только для обоснования выбора определенной альтернативы. Порядок лицензирования, например, предполагает в качестве результата оказания услуги предоставление лицензии или отказ в ее выдаче. Порядок проведения проверки предполагает предоставление по ее результатам акта, содержащего сведения об отсутствии или наличии нарушений (с предписанием к устранению). В случае наличия предполагается определенный набор санкций, применяемых к нарушителю.

Таким образом, в органах исполнительной власти эксперты и экспертные организации выполняют в основном консультационную функцию, обеспечивая субъектов, принимающих решения, объективной и достоверной информацией об объекте принятия решения.

В современном понимании экспертная деятельность представляет собой целенаправленную, квалифицированную, характеризующую удовлетворение спроса процедуру оценки ситуации, явления или действия. В некоторых случаях экспертиза направлена на определение закономерностей развития ситуации и прогнозирование последствий ее развития. Законодательство Российской Федерации предусматривает возможность осуществления на территории нашей страны государственной и негосударственной экспертизы. Экспертиза может касаться различных сфер деятельности, иметь социальную, экономическую, юридическую и другие направленности.

Отношения между заказчиком и поставщиком услуг экспертизы основываются на контракте между участниками. В связи с этим именно контрактная теория может выступать отправной точкой рассмотрения механики процесса привлечения экспертов.

Согласно контрактной теории участники процесса контрактации – это 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. В отношении самого акта, связанного с установлением отношений между субъектами, оказанием услуг экспертизы и передачей прав собственности на результат экспертизы, употребляется термин «транзакция». Оценка размера транзакционных издержек позволяет принимать правильные с экономической точки зрения решения о деятельности организации и способах взаимодействия с агентами в рамках реализации организацией своих основных функций (см. об этом: Минченко, 2012).

Привлечение экспертных организаций и индивидуальных экспертов к исполнению функций в области регулирования является *необходимой процедурой, обеспечивающей качество принимаемых решений*. Широта спектра государственного контроля и надзора, высокая сложность предметов контроля и надзора не позволяют органам власти самостоятельно проводить требуемые исследования и экспертизы, поскольку содержание

специалистов необходимой специализации и квалификации, обеспечение их оборудованием обходилось бы государству слишком дорого и не было бы эффективно с точки зрения соотношения издержек и выгод. Поэтому глубинные исследования с использованием специализированного оборудования и привлечение специалистов определенной квалификации проводятся путем привлечения к реализации ряда контрольно-надзорных функций внешних по отношению к заявителю и органу исполнительной власти экспертов и экспертных организаций. Кроме того, привлечение внешних экспертов позволяет решить вопрос независимости проведения исследований, обеспечивает беспристрастность эксперта и объективность результатов экспертизы. С содержательной точки зрения привлечение внешних экспертов и экспертных организаций является важнейшим элементом принятия решений в рамках контрольно-надзорных функций.

Таким образом, согласно неонинституциональной экономической теории, необходимость привлечения экспертов и экспертных организаций к процессу разработки управленческих решений в области регулирования обуславливается стремлением экономических агентов к рациональному принятию решений, а способ их привлечения и особенности построения взаимоотношений продиктованы стремлением к эффективной контрактации.

Критерии привлечения экспертов и экспертных организаций

Рассмотрение регулирования через призму теорий принятия решений свидетельствует о возможности привлечения экспертов и экспертных организаций для обеспечения как можно более полной информации о подконтрольных (поднадзорных) объектах. Однако актуальным остается вопрос об определении критериев их привлечения. Очевидно, что ряд аналитических функций государственные органы в силах выполнять самостоятельно, в то время как отдельные функции (например, связанные с инструментальными исследованиями) не могут быть реализованы без привлечения сторонних специалистов. Критерии привлечения экспертов и экспертных организаций могут быть определены с использованием одного из существующих в мировой практике подходов к совершенствованию системы регулирования – оптимизации системы регулирования на основе рисков (Black, 2010, p. 304). Теоретики и практики экономической науки в последние годы все чаще сравнивают роль государства в регулировании с управляющим рисками. Поэтому в цивилизованных странах отказ от государственного регулирования уступает место скрупулезному анализу ситуации, детальной оценке преимуществ и рисков регулирования и рациональному выбору различных мер регулятивного воздействия. Риск становится важнейшим принципом организации государственного регулирования и очевидной единицей управления, а уровень риска становится обоснованием необходимости государственного регулирования в той или иной сфере. «Риск» – это оцениваемая возможность нежелательного исхода событий в силу как есте-

ственных причин, так и в результате деятельности человека, либо комбинации этих двух факторов.

При определении необходимости в государственном регулировании возникает понятие приемлемой величины риска (Black, 2010, с. 4). Приемлемый (допустимый) уровень риска – это пограничная величина, определяющая необходимость регулирования. Ниже данной величины издержки государственного регулирования превышают выгоды, получаемые обществом, а выше данного значения общество выигрывает от государственного регулирования. Допустимый уровень риска является предметом неформального соглашения между государством и обществом. В некоторых странах создаются специальные научные подразделения для изучения и оценки рисков в разных сферах.

Организация системы регулирования на основе значения величины приемлемого риска позволяет оптимизировать систему контроля и надзора, исключив из нее избыточные составляющие, являющиеся причиной существования административных барьеров в экономике.

Учет уровня допустимого риска позволяет сократить перечень контрольно-надзорных функций, исключив из него касающиеся деятельности, осуществление которой связано с допустимым уровнем риска.

Опыт внедрения системы учета рисков в систему регулирования может быть успешно применен для совершенствования перечня контрольно-надзорных функций, в том числе и тех, в рамках которых осуществляется привлечение экспертов и экспертных организаций.

Привлечение экспертов и экспертных организаций в рамках реализации контрольно-надзорных функций органами исполнительной власти связано с расходом значительных ресурсов (как частных, так и государственных). На основе анализа применения систем учета рисков в системе регулирования для повышения эффективности расходования средств при назначении экспертиз предлагаем исходить из критериев их *необходимости и достаточности*.

Необходимость проведения экспертизы определяется величиной риска, сопровождающей осуществление той или иной деятельности, и ее характером, препятствующим самостоятельному осуществлению контрольно-надзорных мероприятий органами власти. Характер деятельности, обуславливающий сложность контрольно-надзорных мероприятий, напрямую связан с ее воздействием на благосостояние с точки зрения общества, т.е. с последствиями реализации рисков. Следовательно, назначение регулятором экспертизы необходимо в тех случаях, когда уровень риска превышает допустимый, а характер самой деятельности обуславливает сложность контрольно-надзорных мероприятий и не позволяет органам власти осуществлять их своими силами.

Принцип *достаточности проведения экспертизы* заключается в том, что в случае если экспертиза не гарантирует достоверной информации об опасности деятельности или ее результата, то от проведения экспертизы необходимо отказаться. Графически описанные критерии можно представить следующим образом.

Рисунок 1

Необходимость проведения экспертизы



На рисунке 1 в виде точек представлено множество контрольно-надзорных функций, связанных с определенной деятельностью экономических агентов. Значение параметра А представляет собой максимально допустимый уровень сложности контрольно-надзорных мероприятий, при котором орган власти может самостоятельно осуществлять контроль и надзор, без привлечения внешних экспертов. Значение А определяется путем оценки и сравнения затрат на содержание штатных экспертов в органе власти с затратами, сопровождающими экспертизу при выполнении ее внешними экспертами. Уровень допустимого риска (R) – договорная величина, определяемая неформальным соглашением сторон, в качестве которых выступают государство и общество.

На практике указанные критерии сложно формализуемы. Оценка функций органов власти на основе этих критериев требует тщательной работы специалистов в области совершенствования технологий государственного и муниципального управления совместно с государственными служащими. Разработка предложений по формализации данных критериев, описание сценариев их применения требуют статистической информации о вероятности наступления неблагоприятного события и размера возможного ущерба (величины последствий неблагоприятного события). В России, как показал анализ, подобная статистика отсутствует, что существенно затрудняет практические расчеты и точную оценку, а соответственно определение величины допустимого риска и формализацию описанных критериев.

В зависимости от уровня риска, сопровождающего определенную деятельность, и сложности реализации государственного регулирования государство выбирает различные сценарии осуществления регулирования и контрольно-надзорной деятельности. Возможные варианты осуществления контрольно-надзорной деятельности в зависимости от уровня риска и сложности регулирования представлены в таблице 1.

Таблица 1

Сценарии осуществления регуляторной деятельности в зависимости от характеристики функций

Уровень риска / Уровень сложности регуляторных мероприятий	Низкий	Средний	Высокий
Низкий	Отказ от реализации государственного регулирования и контрольно-надзорной функции	Отказ от реализации государственного регулирования и контрольно-надзорной функции	Отказ от реализации государственного регулирования и контрольно-надзорной функции
Средний	Вопрос осуществления государственного регулирования и контрольно-надзорной деятельности решается путем переговоров государства и общества; эксперты и экспертные организации не привлекаются	Вопрос осуществления государственного регулирования и контрольно-надзорной деятельности решается путем переговоров государства и общества; решение о привлечении экспертов и экспертных организаций принимается дополнительно по результатам обсуждения	Вопрос осуществления государственного регулирования и контрольно-надзорной деятельности решается путем переговоров государства и общества. При положительном решении к реализации контроля и надзора привлекаются эксперты и экспертные организации
Высокий	Контрольно-надзорная деятельность и государственное регулирование осуществляются органом исполнительной власти самостоятельно, без привлечения экспертов	Государственное регулирование и контрольно-надзорная деятельность осуществляются органом исполнительной власти самостоятельно, решение о привлечении экспертов принимается индивидуально по результатам обсуждения	Государственное регулирование и контрольно-надзорная деятельность осуществляются органом исполнительной власти с привлечением внешних экспертов и экспертных организаций

Источник: Составлена автором.

Проблемы привлечения экспертов и экспертных организаций

В рамках исследования были проанализированы действующие административные регламенты федеральных органов исполнительной власти с точки зрения наличия и качества описания в них процедур привлечения внешних экспертных организаций и отдельных экспертов. Были изучены более 400 действующих административных регламентов, представленных в информационной системе ГАРАНТ, по состоянию на 1 июня 2017 г. Ана-

лиз показал, что 102 регламента относятся к сфере регулирования и предполагают привлечение внешних экспертов и экспертных организаций.

Если рассматривать процесс привлечения экспертов через призму контрактной теории, следовательно, на систему привлечения экспертов и экспертных организаций распространяются все свойства контрактных систем. Исходя из этого, можно заключить, что процесс привлечения экспертов и экспертных организаций сопряжен с целым комплексом проблем.

Высокие транзакционные издержки контрактации

На всех этапах контрактации – от поиска контрагента до выполнения постконтрактных обязательств – любому контракту присущи транзакционные издержки (Кузьминов, 2006). На этапе поиска контрагента в случае привлечения экспертов и экспертных организаций возникают издержки поиска эксперта или организации, подходящей по уровню квалификации, цене оказываемых услуг, качеству предоставляемого результата. Для минимизации этих издержек существует система предварительного отбора экспертов. На практике предварительный отбор может осуществляться в форме аттестации (например, аттестация Минстроем России экспертов на право подготовки заключений экспертизы проектной документации) или аккредитации (например, аккредитация Рособрнадзором экспертов и экспертных организаций для проведения аккредитационной экспертизы в образовании). С 2011 г. в России функционирует Федеральная служба по аккредитации, среди главных задач которой – формирование Национальной системы аккредитации и контроль над ее работой для официального подтверждения компетентности аккредитуемого в определенной области. Альтернативой аккредитации и аттестации внешних экспертов и организаций является включение их в систему административного управления посредством построения системы подведомственных организаций (например, ФГБУ Федеральный институт промышленной собственности при Роспатенте или сеть испытательных лабораторий Роспотребнадзора по всей стране). Следует отметить, что каждому из механизмов свойственны недостатки – содержание подведомственных учреждений в первую очередь неэффективно с бюджетной точки зрения. Предварительный отбор организаций, функционирующих на свободном рынке, связан со значительными затратами ресурсов на контроль работы большого числа организаций и постоянную актуализацию данных о них, к тому же он сопряжен со значительными издержками для аккредитуемых. Кроме того, ни один из механизмов не гарантирует безупречного качества результатов экспертизы. В связи с этим во многих странах система государственной аккредитации заменена на общественную, в таком случае в условиях конкуренции для обеспечения качества результатов экспертиз подключаются упомянутые выше репутационные механизмы.

Следующий вопрос, возникающий на этапе выбора эксперта или экспертной организации, заключается в непрозрачности критериев отбора организаций и назначения экспертиз. Это становится одной из причин распространенности неформальных платежей. В качестве решения данной проблемы можно предложить: во-первых, разработать единый меха-

низм, позволяющий установить однозначное соответствие между типами функций и характеристиками экспертиз; во-вторых, повысить меру ответственности государственных органов за предоставляемую информацию и обязать их подготовить документы, регламентирующие отдельные блоки процедур, связанные с привлечением сторонних организаций. Критерии привлечения экспертных организаций необходимо сделать прозрачными, а также обеспечить широкую доступность для общества оценочных материалов по принятию решения об их привлечении и материалов, полученных по результатам работы экспертов.

На этапе заключения контракта ключевым предметом обсуждения сторон становится цена контракта. Цены на услуги экспертизы могут формироваться экспертными организациями самостоятельно с помощью рыночных сигналов. Однако в условиях низкой конкуренции или монополии, созданной благодаря административным барьерам и прямым законодательным ограничениям, экспертные организации могут искусственно завышать цены на свои услуги. Ценообразование на услуги экспертизы, оказываемые подведомственными организациями, основано на фактических затратах организаций, что в сочетании с монопольной властью лишает их стимулов к сокращению издержек и приводит к искусственному завышению цен. В случаях искусственного завышения цен государством могут быть применены механизмы расчета цен экспертных услуг по специальным методикам или же цены могут напрямую согласовываться с органами исполнительной власти, действующими в соответствующей сфере. Однако прямое согласование цен зачастую оказывается неэффективным из-за невозможности органа власти из-за отсутствия расчетных методик объективно оценить предлагаемые для согласования цены на услуги экспертов. Но и в случае применения специально разработанных методик возникают проблемы: во-первых, часто методики оказываются чрезвычайно сложны, а информация, необходимая для осуществления расчетов, недоступна широкой общественности, что делает невозможным осуществление внешнего контроля за формированием цены экспертных услуг и затрудняет для потребителя оценку затрат на этапе подготовки к осуществлению экспертизы; во-вторых, методики формирования цен на услуги экспертизы часто основываются на фактических прямых и косвенных расходах экспертных организаций, что лишает организации стимулов к экономии средств и повышению эффективности деятельности.

Единственным механизмом ценообразования, доказавшим со временем свою эффективность, является рыночный механизм. Ограничения, связанные с необходимостью подтверждения квалификации, а также с прохождением процедур предварительного отбора, сокращают возможности его использования. Однако даже при наличии ограничений его применение предпочтительнее для обеих сторон контракта как с точки зрения административной простоты, так и с точки зрения величины конечной формирующейся цены.

На заключительном этапе взаимодействия возникают транзакционные издержки передачи прав собственности на интеллектуальный продукт – экспертизу и на расходы, связанные с выполнением постконтрактных обязательств (гарантийные обязательства, исправление недостатков выпол-

ненной работы). Минимизировать данные издержки проще всего в случае административной зависимости принципала и агента, когда экспертиза проводится в подведомственной организации. Подведомственная организация не уйдет с рынка, а путем административного воздействия можно обеспечить соблюдение гарантийных обязательств и постконтрактное взаимодействие. Однако решения о целесообразности привлечения подведомственных организаций следует принимать комплексно, с учетом различных факторов – цены, качества услуг, особенностей взаимодействия.

Оппортунистическое поведение

Отсутствие механизмов обеспечения независимости экспертов и слабость механизмов ответственности за результаты экспертиз также ведут к росту неформальных платежей и стимулируют участников экспертизы к оппортунистическому поведению для получения взаимных выгод.

Со стороны экспертного сообщества оппортунизм может проявляться через экономию на усилиях и затратах при проведении исследований и экспертиз, сговор между экспертом и органом исполнительной власти или заявителем, злоупотребление информацией, полученной в ходе проведения экспертизы, предоставление экспертом недостоверных данных о квалификации и уровне компетенции и т.д. Орган исполнительной власти, в свою очередь, может проявлять оппортунистическое поведение путем интерпретации результатов экспертизы по своему усмотрению, а заявитель – путем предоставления на экспертизу недостоверных материалов и сведений. Кроме того, заказчик экспертизы, которым может выступать как орган исполнительной власти, так и сам заявитель, может оказывать давление на экспертов с целью получения определенных результатов экспертизы. Одним из возможных проявлений оппортунизма экспертов является предоставление низкокачественных или недостоверных результатов экспертиз. На практике именно отсутствие гарантий достоверности и качества результатов экспертиз выступает наиболее сложной для решения проблемой.

Отечественная система ответственности экспертов и экспертных организаций за результаты экспертиз крайне несовершенна. В настоящее время некачественные и недостоверные результаты экспертиз в основном могут повлечь за собой только гражданско-правовую ответственность. Административную ответственность за предоставление недостоверных или некачественных результатов испытаний несут только испытательные лаборатории. Однако круг субъектов, которые выполняют затрагивающие публичные интересы экспертизы, значительно шире, поэтому с практической точки зрения целесообразно пересмотреть перечень субъектов, подлежащих административной ответственности, не ограничивая его испытательными лабораториями.

На практике часто ответственность за достоверность результатов экспертиз перед государством несет сам заявитель, выступающий в качестве заказчика экспертизы. Например, эксперты, привлекаемые работодателем в рамках проведения аттестации рабочих мест, не несут ответственности за результаты проведенных измерений, и в случае выявления контролирующими органами нарушений ответственность в полной мере ложится ис-

ключительно на работодателя. Эта проблема напрямую связана с необходимостью формирования жесткой системы ответственности экспертных организаций и экспертов за результаты экспертиз. Для ее решения целесообразно ужесточить санкции за некачественное оказание услуг экспертизы, а для подобных случаев ввести субсидиарную ответственность. Во многих сферах деятельности давно и успешно действуют механизмы страхования профессиональной ответственности. Такие механизмы могут быть внедрены и по отношению к экспертной деятельности.

С точки зрения теории контрактации качество и достоверность результатов экспертиз могут быть обеспечены также путем создания для экспертных организаций эффективных стимулов к добросовестному поведению и путем установления механизмов ответственности в случаях проявления оппортунизма, например, через создание экспертных ассоциаций с членством (аналогично СРО в сфере строительства). В конкурентной среде важную роль играют репутационные механизмы (Shapiro, 1982, p. 23). Именно стремление заработать и удержать хорошую репутацию является мощным стимулом к эффективной работе.

В Российской действительности результаты экспертиз используются при принятии решений в недостаточной степени. Как следствие отсутствия гарантий достоверности и качества экспертизы государственные органы склонны использовать полученное заключение экспертизы не как основу для принятия решения, а в качестве консультативных материалов, что приводит к снижению роли независимой экспертизы и говорит о недостаточном использовании экспертного потенциала и, как следствие, о низкой эффективности расходования средств. Некоторые регламенты предусматривают для соискателя лицензии возможность приложить к документам заключение специализированных организаций. Однако порядок обращения государственного органа с данным документом не определен. Следствием такого противоречия является неэффективное использование результата проведения независимой экспертизы. Решением проблемы могут стать законодательное усиление ответственности экспертов с внесением соответствующих изменений в законодательство и принятие государственным органом на себя обязанности учета результатов экспертиз, предоставленных соискателем.

Оказание услуг экспертизы является важнейшим элементом регуляторной деятельности государства. Во всем мире экспертные организации широко привлекаются к разработке мер регуляторного воздействия и проведению контрольно-надзорных мероприятий, что позволяет государству эффективнее осуществлять свою деятельность во всех сферах и способствует достижению целей регулирования. Проведенное исследование показало, в каких случаях привлечение экспертов и экспертных организаций целесообразно с экономической точки зрения и какими могут быть критерии их привлечения. В то же время на практике система участия экспертов в регуляторной деятельности государства имеет комплекс проблем, которые также имеют вполне закономерное теоретическое обоснование. Совершенствование системы следует проводить с учетом накопленного опыта и результатов научных исследований в соответствующих областях.

ЛИТЕРАТУРА

1. Коротков Э.М. Концепция менеджмента. – М.: ДеКа, 1996.
2. Кузьминов Я.И., Бендукидзе К.А., Юдкевич М.М. Курс институциональной экономики: Институты, сети, трансакционные издержки, контракты: учебник для вузов. – М.: ГУ-ВШЭ, 2006.
3. Литвак Б.Г. Экспертные технологии в управлении. – М.: Изд. «Дело», 2004.
4. Мендель А.В. Модели принятия решений. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2010.
5. Саати Т. Принятие решений. Метод анализа иерархии. Пер. с англ. – М.: Радио и связь, 1993.
6. Тамбовцев В. Теории государственного регулирования экономики. – М.: Инфра-М, 2010.
7. Тамбовцев В.Л. Экономическая теория контрольно-надзорной деятельности государства // Вопросы экономики. – 2004. – № 4. – С. 91–106.
8. Холмер О., Гордон Т. Метод Дельфи // Методы менеджмента качества. – 2008. – № 4. – С. 19–36.
9. Шаститко А.Е. Проблемы использования экспертного знания в реализации государственных функций // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2009. – № 1. – С. 85–108.
10. Arrow K. (1985) The potentials and limits of the market in recourse allocation. London, The Macmillan Press. P. 107–124.
11. Black J. Risk Based Regulation. In: The Future of the Legal Services: Emerging Thinking. Legal Services Board, London. UK. 2010. P. 5–10.
12. Black J. The Role of Risk in Regulatory Processes. In: Baldwin, Robert and Cave, Martin and Lodge, Martin (eds.). The Oxford handbook of regulation. Oxford University Press, New York. USA. 2010. P. 302–348.
13. Hertog J. General theories of regulation. 2000. URL: <http://encyclo.findlaw.com/5000book.pdf> (дата обращения: 30.11.2017).
14. Peltzman, S. Towards a More General Theory of Regulation. Journal of Law and Economics. 1976. Vol. 19. P. 211–248.
15. Posner R.A. Theories of Economic Regulation. 5 Bell Journal of Economics and Management Science. 1974. P. 335–358.
16. Simon H. A Behavioral Model of Rational Choice. Quarterly Journal of Economics. 1955. Vol. 69. N. 1. P. 99–118.
17. Shapiro C. Premiums for High Quality Products as Returns to Reputation // Quarterly Journal of Economics. 1983. N. 98. P. 80–659.
18. Stigler J. The Theory of Economic Regulation, Bell Journal of Economics. The RAND Corporation. 1971. Spring. Vol. 2. N. 1. P. 3–21.
19. Tullock G. The Welfare Costs of Tariffs, Monopoly and Theft. Western Economic Journal. 1967. Vol. 5. P. 224–232.

EXPERTISE ISSUES OF THE DECISION-MAKING PROCESS IN THE STATE REGULATION

Olga Minchenko

Junior researcher of the Institute of State
and Municipal Management, NRU HSE.

Address: National Research University Higher School of Economics.

20 Myasnitskaya Str., 101000 Moscow, Russian Federation.

E-mail: osminshenko@hse.ru

Abstract

Complete and reliable information is the most important condition for the adoption of competent management decisions and a condition for the effectiveness of public management. But often actual information can be provided only by specialized organizations, experts with special knowledge and necessary qualifications. The involvement of experts and expert organizations generates a set of issues related to their qualifications, a degree of reliability of the examinations results, etc. This article describes the reasons and cases in which external experts should be involved in the decision-making process in the field of state regulation. In the course of the analysis, practice of interaction between state structures and the expert community in the regulatory activities of the state was studied and basic criteria for the need for and adequacy of involving experts in regulatory activities of the state were outlined. Also various scenarios for regulating activities depending on the characteristics of the regulatory functions, some key trends and problems of interaction were determined and described. It turned out that the dialogue between public structures and the expert community is complicated by high costs of contracting and a significant risk of opportunistic behavior of each side. As a result, an expedient decision seems to increase the responsibility of each of the parties for the quality of state decisions taken within the regulatory framework and to ensure wide involvement of representatives of civil society in the development of state regulatory policies.

Keywords: public regulation; regulation theories; expertize; expert organization; decision-making process.

Citation: Minchenko, O.S. (2017). Voprosy ekspertizy pri prinyatii resheniy v sfere gosudarstvennogo regulirovaniya [Expertise Issues of the Decision-Making Process in the State Regulation]. *Public Administration Issues*, no 4, pp. 158–172 (in Russian).

REFERENCES

1. Arrow, K. (1985). The Potentials and Limits of the Market in Recourse Allocation. *The Macmillan Press*, pp. 107–124.
2. Black, J. (2010). Risk Based Regulation. In: *The Future of the Legal Services: Emerging Thinking*. Legal Services Board, London, UK, pp. 5–10.

3. Black, J. (2010). The Role of Risk in Regulatory Processes. In: Baldwin, R., Cave, M. & Lodge, M. (eds.). *The Oxford handbook of regulation*. New York, USA: Oxford University Press, pp. 302–348.
4. Posner, R.A. (1974). Theories of Economic Regulation. *Bell Journal of Economics and Management Science*, vol. 5, no 2. (Autumn, 1974), pp. 335–358.
5. Simon, H. (1955). A Behavioral Model of Rational Choice. *Quarterly Journal of Economics*, vol. 69, no 1, pp. 99–118.
6. Shapiro, C. (1982). Consumer Information, Product Quality and Seller Reputation. *Bell Journal of Economics*, vol. 13, no 1, pp. 20–35.
7. Korotkov, A. (1996). *Kontsepsiya menegmenta* [Conception of management] Moscow: DeKa.
8. Kuzminov, Y. Bendukidze, K. & Yudkevich, (2006). *Kurs institutsionalnoy ekonomiki: instituty, seti, transaktsyonnye izderjki, kontrakti* [Course of Institutional Economic: Institutes, Nets, Transaction Costs and Contracts]. Moscow: HSE.
9. Litvak, B. (2004). *Expertnye tekhnologii v upravlenii* [Expert Technologies in Management]. Moscow: Delo
10. Mendel, A. (2010). *Modeli prinyatiya resheniy* [Models of the Decision-Making Process]. Moscow: Yuniti-Dana
11. Saati, T. (1993). *Prinyatie resheniy. Metod analiza ierarkhii* [Decision-making Process: The Hierarchy Analyses Method]. Moscow: Radio&communication.
12. Holmer, O. & Gordon, T. (2008). Metod Delfi [Delphi Method]. *Methods of quality management*, no 4, pp. 19–36.
13. Shastitko A. (2009) Problemy ispol'zovaniya ekspertnogo znaniya v realizatsii gosudarstvennykh funktsiy [Use of Expert Knowledge in Implementing Public Administration Functions]. *Public Administration Issues*, no 1, pp. 85–108.