

**Киселева Д.А.**

**Доклад о прочитанной литературе о взаимодействии органов  
власти с экспертными сообществами и соответствующих  
подходах к их изучению**

**Дата обсуждения:**

31.03.2020

*Минченко, О. С. Вопросы экспертизы при принятии решений в сфере государственного регулирования. / Вопросы государственного и муниципального управления, – №4. – 2017. – сс.158 – 172.*

В статье О. Минченко изучается взаимодействие государственных структур и экспертных сообществ. Утверждается, что экспертные сообщества привлекаются для проведения исследований и подготовки экспертных заключений. Дело в том, что органы исполнительной власти не всегда обладают достаточным количеством информации или знаниями для принятия решений. Само же понятие «решения» автор рассматривает с точки зрения процессуального подхода. Выделяя этапы принятия решений, автор ссылается на работу А.В. Мендель: «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».<sup>1</sup> Как уже было отмечено выше, эксперты со стороны помогают восполнить недостаток информации, и их участие в принятии решений происходит на этапе выбора наилучшего варианта. Так, с точки зрения неоинституциональной теории, акторы принимающие решения, пытаются «смягчить» проблему ограниченной рациональности.

Однако, отмечает О.С. Минченко, «в органах исполнительной власти перечень возможных альтернатив ограничен нормативными актами», и поэтому эксперты в этом случае привлекаются не для поиска дополнительных опций, а для обоснования выбора одной из регламентированных альтернатив (например, при проведении проверки нарушения могут либо быть, либо отсутствовать).

Таким образом, автор утверждает, что экспертные сообщества выполняют консультативную функцию, и их взаимодействие с государственными органами проходит на основе контракта. Исходя из этого, оно рассматривается через призму контрактной теории. Предметом контрактации является предоставление услуг экспертизы. Под термином «транзакция» понимается акт установления отношений между субъектами, оказания услуг экспертизы и передачи прав собственности на результат экспертизы.

---

<sup>1</sup> Мендель А.В. Модели принятия решений. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2010. Цит. по Минченко, О. С. Вопросы экспертизы при принятии решений в сфере государственного регулирования. / Вопросы государственного и муниципального управления, – №4. – 2017. – с. 160.

Оценка транзакционных издержек помогает принять экономически выгодное решение о «деятельности организации и способах взаимодействия с агентами в рамках реализации организацией своих основных функций». Привлечение экспертов «со стороны» обуславливается тем, что государству было бы не выгодно содержать всех необходимых специалистов и обеспечивать их оборудованием на постоянной основе. К тому же, этот подход обеспечивает беспристрастность эксперта и, таким образом, ведет к большей объективности оценки.

Теперь, поговорив об общей характеристике взаимодействия государственных органов с экспертными сообществами, рассмотрим, как этих экспертов выбирают и привлекают. Исходя из основ системы учета рисков, О.С. Минченко выделяет два критерия: *необходимость* и *достаточность* экспертизы. Предполагается, что на основе оценки этих критериев и принимается решение о том, стоит ли тратить на приглашение экспертов значительное количество ресурсов. *Необходимость экспертизы* измеряется величиной риска, «сопровождающей осуществление той или иной деятельности, и [...] характером [этого действия], препятствующим самостоятельному осуществлению контрольно-надзорных мероприятий органами власти». Если характер действий слишком сложен для осуществления их органами власти самостоятельно или проведение этой экспертизы ими (органами власти) может негативно отразиться на благосостоянии, помощь экспертов необходима. *Достаточность проведения* экспертизы заключается в следующем: «в случае если экспертиза не гарантирует достоверной информации об опасности деятельности или ее результата, то от проведения экспертизы необходимо отказаться». Также в зависимости от уровня риска государство может выбирать разные стратегии осуществления регулирования и контрольно-надзорной деятельности. Для наиболее понятного описания критериев выбора сценария О.С. Минченко составила следующую таблицу:

### 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

Также, продолжая рассуждать в рамках контрактной теории, автор выделяет следующие проблемы, возникающие при привлечении экспертных сообществ: *высокие транзакционные издержки, оппортунистическое поведение*.

Первая проблема характеризуется, во-первых, сложностью поиска подходящего эксперта или организации. Для минимизации этих издержек используются системы аккредитации и аттестации или же возможна опция «включения их [экспертов и организаций] в систему административного управления посредством построения системы подведомственных организаций. Однако сами эти варианты зачастую требуют значительных финансовых вложений. Поэтому там, где не функционирует система государственной аккредитации, для отбора экспертов используются репутационные механизмы. При этом ни один из методов отбора в любом случае не «не гарантирует безупречного качества результатов экспертизы». Далее автор отмечает проблему непрозрачности критериев отбора организаций и говорит о возможных механизмах решению проблемы. К ним относится разработка «единого механизма, позволяющий установить однозначное соответствие между типами функций и характеристиками экспертиз», а также повышение меры ответственности государственных органов за предоставляемую информацию и обязанность регламентировать отдельные блоки процедур, связанные с привлечением сторонних организаций. Во-вторых, сложности могут возникнуть на этапе согласования цены услуги. В условиях низкой конкуренции или даже монополии на оказание данной услуги экспертные сообщества могут намеренно завышать цены. Наиболее эффективным механизмом ценообразования остается рыночный механизм, однако предыдущие стадии отбора (например, аккредитация) усложняют его работу. Наконец на заключительном этапе выделяются «издержки передачи прав собственности на интеллектуальный

продукт – экспертизу – и на расходы, связанные с выполнением постконтрактных обязательств».

Вторая проблема, *оппортунистическое поведение*, может заключаться в экономии на усилиях и затратах эксперта, сговоре между экспертом и заявителем (органом государственной власти), злоупотреблении полученной информацией, предоставлении экспертом недостоверных данных о квалификации, неверной интерпретации результатов экспертизы или предоставлении заведомо ложных данных экспертам.

Что касается опыта России, отмечается, что из-за отсутствия гарантий качества экспертиз, их результаты не используются в качестве основы для принятия решений. Скорее заключения экспертов используются в качестве консультативных материалов. В связи с этим роль экспертного сообщества в принятии решений снижается, и расходование средств на проведение экспертизы представляется все менее эффективным.