

**Иванова О.С.
Плаксин С.М.**

АНАЛИЗ ПРАКТИКИ ПРИВЛЕЧЕНИЯ ЭКСПЕРТНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ (ИНДИВИДУАЛЬНЫХ ЭКСПЕРТОВ) К ПРОЦЕССУ ИСПОЛНЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ФУНКЦИЙ

Аннотация

Принимая во внимание низкую прозрачность механизмов принятия решений в органах государственной власти и отсутствие во многих сферах механизмов саморегулирования, привлечение независимых экспертов или экспертных организаций к процессам оказания государственных услуг и исполнения государственных функций является одной из наиболее существенных форм участия общественности в выработке и /или реализации государственной политики, как на уровне установления общих принципов, так и на уровне принятия конкретных управленческих решений.

В рамках работы был произведен анализ практики привлечения экспертов и экспертных организаций на основе изучения 250 административных регламентов исполнения государственных функций и их проектов. По результатам исследования были выделены модели взаимодействия между заявителями, государственными органами исполнительной власти и экспертными организациями (экспертами). В работе также предпринята попытка установить соответствие между характеристиками транзакции, лежащей в основе исполнения государственной функции, и моделью привлечения экспертов, предпочтительной для исполнения данной государственной функции.

Публикация подготовлена на основании результатов работы, выполненной в рамках программы фундаментальных исследований Государственного университета – Высшая школа экономики 2008 г.

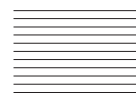
В рамках изучения практики организации исполнения государственных функций и полномочий с использованием различных видов контрактных отношений с экспертами и экспертными организациями был проведен анализ более чем двухсот административных регламентов, вступивших в силу на 1 мая 2008 г., и 28 проектов административных регламентов федеральных органов исполнительной власти. В 30% из них были выявлены различные схемы привлечения экспертных организаций (как независимых, так и подведомственных органу государственной власти), что позволило сделать вывод о широкой распространенности практик привлечения экспертов и экспертных организаций для исполнения государственных функций¹. В ходе анализа была проведена классификация функций и полномочий органов исполнительной власти с точки зрения реализации практики контрактных отношений в процессе их осуществления.

Необходимо отметить, что общее количество регламентов не совпадает с общим количеством функций, в рамках которых осуществляется привлечение экспертов, поскольку один регламент может предусматривать привлечение разных экспертов и организаций для обеспечения исполнения различных элементов одной функции (например, функция Федеральной службы по тарифам по рассмотрению разногласий, возникающих между органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляющими регулирование тарифов на товары и услуги организаций коммунального комплекса, органами местного самоуправления, осуществляющими регулирование тарифов и надбавок организаций коммунального комплекса, с одной стороны, и организациями коммунального комплекса в отношении установленных тарифов и надбавок – с другой).

Классификация условий, представленная ниже, объединяет в одной группе различные по содержанию функции, а привлечение экспертов в рамках их осуществления в ряде случаев распространяется лишь на определенную стадию их оказания.

Также в ряде случаев раздел классификации включает в себя различные по содержанию, но сходные по смыслу функции органов исполнительной власти. Например, в одну группу попадают функции по аттестации экспертов по культурным ценностям, функция по присвоению ученых званий по специальности и функция по принятию решений об открытии для постоянной эксплуатации железнодорожных путей общего пользования, поскольку, несмотря на различия, результатом исполнения каждой из них является присвоение объекту определенной характеристики, дающей впоследствии право осуществления определенной деятельности.

В свете вышеизложенного можно сделать вывод о том, что выделение различных случаев привлечения экспертов и экспертных организаций путем объединения сходных по нескольким параметрам функций в группы существенно затруднит дальнейший анализ. В связи с этим более операциональным с точки зрения дальнейшего анализа представляется выделение ряда ключевых условий привлечения экспертов и экспертных организаций и распределение различных функций органов исполнительной власти по группам на основе выделенных условий.



Проведенный анализ административных регламентов позволил выделить три группы случаев, которые необходимо рассмотреть в рамках данного исследования:

- I. Привлечение к реализации государственных функций независимых экспертов или экспертных организаций.
- II. Привлечение к реализации функций подведомственных для федеральных органов власти организаций.
- III. Привлечение экспертов и экспертных организаций к процессу организации размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд.

Необходимо также упомянуть о существовании некоторого класса квази-экспертных посреднических организаций, выполняющих, как правило, функции по «технической и содержательной» проверке документов заявителя на предмет соответствия необходимым требованиям перед подачей их в орган исполнительной власти. Проблема привлечения таких посреднических организаций может рассматриваться как предмет отдельного исследования (в связи с диагностикой административных барьеров) и выходит за рамки данной тематики.

Среди функций, к реализации которых привлекаются независимые эксперты или экспертные организации, проведенный анализ позволил выделить следующие четыре группы функций:

- A принятие решений с использованием материалов экспертиз и исследований;
- B признание компетенции лица/организации в определенной сфере деятельности;
- C создание исключительных условий;
- D рассмотрение разногласий в рамках осуществления той или иной функции.

В дальнейшем на основании выделенных групп функций были выявлены параметры, характеризующие модели взаимодействия между государственным органом, экспертом или экспертной организацией, с одной стороны, и получателем результатов исполнения государственной функции – с другой, и построены непосредственно сами модели.

Далее рассмотрим указанные вопросы более подробно.

I. Привлечение к реализации функций независимых организаций

В первую очередь сфокусируем внимание на функциях, к реализации которых привлекаются независимые эксперты или экспертные организации и определим критерии, позволившие распределить функции по указанным выше группам (A – D).

(A) Принятие решений с использованием материалов экспертиз и исследований (34 функции)

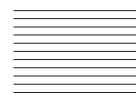
Разного рода исследования и экспертизы предусмотрены в рамках реализации большого числа функций органов исполнительной власти. В ряде

случаев их осуществление возложено на подведомственные структуры или специализированные подразделения органа власти. Однако в большинстве случаев исследования проводятся внешними экспертными организациями. В ряде административных регламентов органов исполнительной власти понятие «экспертиза» определено как деятельность по привлечению научных, иных организаций, ученых и специалистов для проработки вопросов качества, эффективности и безопасности объектов посредством проведения исследований, анализа и оценки объектов экспертизы, подготовки заключений относительно этих объектов. В первой группе (А) объединены функции, в рамках реализации которых экспертами и экспертными организациями производятся разного рода исследования и экспертизы, которые впоследствии рассматриваются органом исполнительной власти в процессе принятия решений. Это могут быть экспертизы качества продукта, экспертизы на предмет соответствия определенным условиям, правовые экспертизы.

Ключевое отличие функций данной группы заключается в том, что, во-первых, в рамках реализации функции проводятся экспертизы и исследования (не всегда обязательные), связанные с анализом документальных материалов, физических параметров объектов, качественных характеристик продуктов производства и т.д., а во-вторых, результаты экспертиз, проводящихся в рамках этих функций, не являются единственной основой для принятия решений – как правило, результаты экспертиз прилагаются к прочим материалам и исследуются в совокупности с другими предусмотренными к предоставлению документами.

В качестве примера функций данной группы² можно выделить функцию по организации продления сроков службы подвижного состава и технических средств, используемых в железнодорожном транспорте. В ходе ее реализации собственник подвижного состава или технических средств, используемых на железнодорожном транспорте, рассматривает возможность проведения работ по продлению сроков службы подвижного состава или технических средств в экспертной организации, имеющей Свидетельство на право проведения работ по техническому диагностированию подвижного состава или технических средств, используемых на железнодорожном транспорте. На основании сведений, представленных в экспертном заключении, Федеральное агентство железнодорожного транспорта впоследствии принимает решение.

В отношении подавляющего большинства функций организация проведения экспертизы возложена на орган исполнительной власти, однако в некоторых случаях она может быть возложена на заявителя. Как правило, в таких случаях проведение экспертизы не является обязательным, а оставляется на усмотрение заявителя. Вышеизложенное распространяется, например, на функцию Федеральной службы по тарифам (ФСТ России) по формированию и ведению Реестра субъектов естественной монополии, в отношении которых осуществляются государственное регулирование и контроль. Прямого контроля качества проводимой экспертизы в данном случае не происходит. Косвенный посыл на уровень качества встречается в тексте административного регламента, где дается указание на то, что экспертизу должна проводить компетентная организация.



Порядок привлечения органами исполнительной власти экспертных организаций и экспертов к проведению исследований и экспертиз не унифицирован и различается в зависимости как от характера функции, в рамках реализации которой привлекаются эксперты и организации, так и от органа исполнительной власти. Условия и выделенные в соответствии с ними модели привлечения экспертов и экспертных организаций будут выделены позднее и представлены ниже. Обращаясь к типологии экспертного знания в контексте контрактных отношений, необходимо отметить, что в отношении данной группы функций экспертное знание с точки зрения источников выступает результатом исследования, а с точки зрения цели экспертное знание в отношении функций данной группы является одним из оснований для регулирующих решений и действий.

*(В) Признание компетенции лица/организации
в определенной сфере деятельности (11 функций)*

Функции второй группы (В), сосредоточенные на проверке и подтверждении квалификации лица или организации в определенной области или сфере деятельности, объединены между собой результатами их исполнения.

Результатом исполнения каждой из них является присвоение/отказ в присвоении некому объекту определенной характеристики, которая позволяет причислить его к определенной общности и наделяет определенными правами, предоставляющими законную возможность осуществления определенных действий или ведение определенного рода деятельности. Таким образом, в рамках реализации функций данной группы происходит оценка объекта на предмет его компетенции в определенной сфере. В случае признания его компетенции происходит наделение его дополнительными правами, несвойственными ему ранее. Всего выявлено 11 функций, удовлетворяющих заданным характеристикам.

К таким функциям относятся, например, присвоение, лишение, восстановление ученых званий по кафедре и по специальности, аттестация и аккредитация образовательных учреждений, аттестация экспертов по культурным ценностям и некоторые другие. Несмотря на различия перечисленных функций, результатом каждой из них является присвоение/отказ в присвоении объекту определенной характеристики на основе уровня его *квалификации* в той или иной области или сфере деятельности.

Главное отличие экспертизы в рамках функций данной группы состоит в том, что именно экспертиза является базовым основанием для принятия решения и решение формируется главным образом на основании соответствия квалификации объекта заданному уровню квалификации.

Существенная часть функций, попадающих в данную группу (например, проведение аттестации образовательных учреждений и их филиалов, присвоение ученых званий по кафедре и по специальности, признание документов об образовании, ученых званий и степеней, полученных за границей), предусматривает создание для принятия решений специализированной комиссии.

В целом комиссии, действующие в рамках реализации функций данной группы, представляют собой видовой синтез подведомственной и независимой экспертиз, что связано с присутствием в их составе представителей государственных органов (государственных служащих). С точки зрения источников данное экспертное знание применительно к конкретному случаю может быть охарактеризовано как результат исследований или умение применять общие (универсальные) принципы в типовых ситуациях. Целью использования данного знания в зависимости от ситуации может выступать основание для регулирующих решений или основание для признания компетенции.

(С) Создание исключительных условий (10 функций)

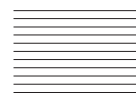
К третьей группе (С) отнесены функции, результатом реализации которых является создание особых, исключительных условий для некоторого объекта посредством присвоения ему некой особой характеристики. В отличие от функций второй группы (В), в данном случае определение этих условий не зависит от квалификации объекта. Для каждой из функций существует перечень характеристик, которыми должен обладать объект, для наделения его формальным статусом, дающим право и возможность осуществлять или же право не осуществлять тот или иной вид деятельности на законных основаниях.

Примерами таких функций могут быть: проведение сценарных курсов по распределению государственной финансовой поддержки на производство и/или распространение и тиражирование социально значимых программ в области электронных средств массовой информации (Роспечать); выдача разрешения (распорядительной лицензии) на оборот диких животных, принадлежащих к видам, занесенным в Красную книгу Российской Федерации (Росприроднадзор); формирование и ведение Реестра субъектов естественной монополии, в отношении которых осуществляются государственное регулирование и контроль (Федеральная служба по тарифам), и некоторые другие.

Ключевым отличием экспертизы, проводимой в рамках исполнения функций данной группы, является то, что именно ее результаты являются главным основанием для принятия решения. Решение формируется на основе критериев, отличных от квалификационных, это могут быть приоритеты в развитии определенной деятельности в регионе или поддержки определенных категорий населения.

В рамках реализации каждой из функций данной группы решения принимаются специализированными комиссиями, в состав которых помимо государственных служащих входят и представители экспертного сообщества.

Одной из функций данной группы является предоставление разного рода лицензий, например на осуществление образовательной деятельности. Обращаясь к теоретической части вопроса, можно отметить, что источник и цель экспертного знания в данном случае повторяют источники и цель, выделенную в отношении функций группы В.



(D) Рассмотрение разногласий в рамках осуществления функций (полномочий)

К четвертой группе (D) относятся функции, в ходе реализации которых в случае поступления жалоб и претензий предполагается их рассмотрение третьим лицом или организацией; в том числе это может быть создание специализированной комиссии по рассмотрению претензий и жалоб, в состав которой помимо сотрудников органа исполнительной власти входят независимые эксперты. К данной группе относятся две функции.

Привлечение экспертов к разрешению споров предусмотрено в Федеральной службе по тарифам в рамках реализации функции по рассмотрению разногласий, возникающих между органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации в области государственного регулирования тарифов, организациями, осуществляющими регулируемые виды деятельности, и потребителями, а также функции по принятию решений, обязательных для исполнения.

В Федеральной службе по тарифам привлечение экспертов является добровольным для службы актом и решение о привлечении к рассмотрению материалов по разногласиям представителей экспертных организаций принимается руководителем Федеральной службы по тарифам или другим уполномоченным лицом.

Решение о привлечении экспертов для анализа материалов по разногласиям, согласно регламенту, принимается в следующих случаях:

- проведение комплексного анализа экономической обоснованности тарифов (цен);
- проведение технологически сложного анализа регулируемого вида деятельности;
- проведение независимой оценки и анализа статей разногласий.

Порядок учета экспертного мнения в процессе принятия окончательного решения в регламенте не отражен, что говорит об учете экспертного мнения скорее в качестве справочного материала. Таким образом, в случае Федеральной службы по тарифам привлечение экспертов носит по большей части технический характер и в большей степени касается проведения испытаний и экспертиз.

В Федеральной антимонопольной службе предусмотрено создание комиссии в рамках осуществления государственной функции по установлению доминирующего положения хозяйствующего субъекта при рассмотрении дела о нарушении антимонопольного законодательства и при осуществлении государственного контроля за экономической концентрацией. Состав комиссии утверждается руководителем ФАС. В компетенцию членов комиссии входит рассмотрение материалов, предоставленных ответственным подразделением службы, и материалов, предоставленных субъектом рынка, в отношении которого проводится расследование. На заседании комиссии может присутствовать представитель субъекта, в отношении которого производится расследование на предмет занятия доминирующего положения. В ходе заседания комиссия заслушивает до-

воды заинтересованных сторон, рассматривает представленные хозяйствующим субъектом в комиссию доказательств того, что его положение не может быть признано доминирующим, и на основе этого путем открытого голосования принимает решение.

С теоретической точки зрения источником данного вида экспертного знания может быть как выражение специфического (неисследовательского) опыта, так и умение применять общие (универсальные) принципы в типовых ситуациях. Целью в данном случае является основание для урегулирования разногласий (споров).

II. Привлечение к реализации функций подведомственных организаций (15 функций)

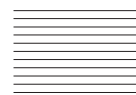
Помимо выделенных выше групп существует также ряд функций, к реализации которых привлекаются подведомственные организации государственных органов, в задачи которых входит оказание различных услуг.

Необходимо отметить, что деятельность, осуществляемая подведомственными организациями, не всегда является экспертной. В подавляющем большинстве случаев подведомственные организации осуществляют некоторые хозяйственные и организационные функции государственных органов (организация мероприятий, оформление и организация командировок и др.). Эта тема представляет собой обширное поле для отдельного самостоятельного исследования. В данной работе внимание будет сфокусировано на подведомственных организациях, участвующих в реализации государственных функций в роли экспертов.

Теоретически подведомственные организации, выполняющие экспертные функции, можно аналогично приведенной выше классификации (по отношению к независимым организациям) разделить на несколько подгрупп в зависимости от характера осуществляемых экспертиз, особенностей принятия решений. Однако в ходе исследования было выявлено, что характер экспертной деятельности каждой из подведомственных организаций весьма специфичен, и попытка группировки приведет к усложнению описательной схемы. Поэтому проведение группировки было признано нецелесообразным, однако при построении моделей привлечения экспертных организаций к исполнению государственных функций практика взаимодействия с подведомственными экспертными организациями учтена.

Подведомственные организации, осуществляющие экспертные функции, могут быть разделены на группы по объекту оказания услуг. Причем в качестве объекта могут выступать как заявители, так и сами государственные органы.

По отношению к заявителям это могут быть функции по принятию в соответствии с законодательством Российской Федерации решения об управлении находящимся в федеральной собственности фондом законченных производством и прошедших в эфир телерадиопрограмм, передач, фонограмм, а также иных аудиовизуальных произведений (за исклю-



чением кинофильмов), оказание психологической помощи безработным (Федеральная служба по труду и занятости), расчет платы за перевозку тяжеловесных грузов по автомобильным дорогам (Федеральное дорожное агентство) и др. По отношению к органам исполнительной власти в ходе исследования были выявлены услуги по информационному, организационному и техническому обеспечению государственных функций, в частности хранение архивных материалов. Всего 15 функций.

В каждом из перечисленных случаев схема привлечения, количество экспертов, вес экспертного мнения при принятии окончательного решения различны. В некоторых случаях реализация функций полностью зависит от квалификации эксперта (психологическая помощь безработным), в других случаях экспертная деятельность сводится к сопоставлению и классификации данных и расчету на основе этого платы по заданной методике (расчет платы за перевозку тяжеловесных грузов).

III. Привлечение экспертов и экспертных организаций к процессу организации размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд

Отдельным направлением в рамках данного исследования стал анализ особенностей привлечения внешних организаций к процедуре организации размещения государственного заказа. Указанная процедура регламентирована Федеральным законом от 21 июня 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (с изменениями и дополнениями). Преимущества и недостатки предусмотренной федеральным законом процедуры – тема для отдельного исследования, в связи с чем останавливаться на них подробно в рамках данной работы мы не будем. В ходе данного исследования сфокусируем внимание на предусмотренных законом возможностях привлечения внешних экспертов и экспертных организаций к различным этапам процесса размещения государственных заказов, среди которых:

- привлечение специализированных организаций для осуществления функций по размещению заказа;
- привлечение внешней экспертной организации для проверки соответствия качества поставляемых товаров, выполняемых работ, оказываемых услуг требованиям, установленным государственным или муниципальным контрактом;
- привлечение специализированной организации для оказания услуг по обслуживанию и обеспечению функционирования официального сайта;
- привлечение специализированной организации для оказания услуг оператора электронных торговых площадок;
- привлечение внешних экспертов для участия в комиссии по размещению заказа.

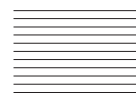
Далее остановимся на каждом из этих направлений более подробно.

*Привлечение специализированных
организаций для осуществления функций
по размещению заказа*

В данном случае специализированные организации могут привлекаться государственным или муниципальным органом или организацией для осуществления функций по размещению заказа путем проведения торгов в форме конкурса или аукциона, а также разработки конкурсной документации, документации об аукционе, опубликования и размещения извещений, направления приглашений принять участие в закрытом конкурсе или в закрытом аукционе. Перечень этот является открытым и предполагает наличие иных относящихся к процедуре обеспечения проведения торгов функций. При этом вопросы, связанные с созданием комиссии по размещению заказа, определение начальной (максимальной) цены контракта, предмета и существенных условий государственного или муниципального контракта, утверждение проекта контракта, конкурсной документации, документации об аукционе, определение условий торгов и их изменение осуществляются заказчиком, уполномоченным органом, а подписание государственного или муниципального контракта осуществляется заказчиком. Отбор специализированной организации происходит по обычной схеме отбора поставщика услуг для государственного или муниципального органа или организации, т.е. в соответствии с Федеральным законом № 94-ФЗ.

*Привлечение внешней экспертной организации
для проверки соответствия качества поставляемых
товаров, выполняемых работ, оказываемых услуг
требованиям, установленным государственным
или муниципальным контрактом*

Статья 9 Федерального закона № 94-ФЗ предусматривает включение в государственный или муниципальный контракт обязательного условия о порядке осуществления заказчиком приемки поставляемых товаров, выполняемых работ, оказываемых услуг на соответствие их количества, комплектности, объема и качества требованиям, установленным в таком контракте. Для проверки соответствия качества поставляемого товара, работ или услуг заказчик вправе привлечь внешнюю экспертную организацию. Привлечение такой организации происходит в рамках Федерального закона. Заказчик организует конкурс или аукцион на поставку необходимых работ или услуг для экспертизы качества поставляемой продукции, далее процедура проведения заказа развивается по стандартной, предусмотренной законом схеме. Надо отметить, что организация может привлекаться на разовой основе или на определенный период времени сотрудничества, предполагающий выполнение определенного объема работ или оказания услуг.



Привлечение специализированной организации для оказания услуг по обслуживанию и обеспечению функционирования официального сайта

Федеральный закон предусматривает возможность привлечения специализированной организации для оказания услуг по обслуживанию сайта государственных закупок. Надо отметить, что Федеральный закон предусматривает обязательную публикацию материалов по конкурсу, аукциону или котировкам на официальном сайте о государственных закупках. Отбор такой организации осуществляется согласно предусмотренным законом требованиям к процедуре размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд. Для оказания данного вида услуг специализированные организации, как правило, привлекаются на определенный срок, по окончании которого вновь проводится отбор организации среди претендентов по установленной процедуре. Организация, с которой государственный или муниципальный орган осуществлял сотрудничество, не имеет при этом формальных преимуществ и участвует в конкурсе на общих основаниях.

Привлечение специализированной организации для оказания услуг оператора электронных торговых площадок

Привлечение экспертной организации для оказания услуг оператора электронных торговых площадок обусловлено тем, что в Федеральном законе предусмотрена возможность организации электронных торгов (аукционов). Для организации и поддержания функционирования таких площадок государственные и муниципальные органы вправе привлекать внешние специализированные организации. Отбор таких организаций происходит согласно процедуре, предусмотренной законом. Специализированные организации, как правило, привлекаются на определенный срок, по окончании которого вновь проводится отбор организации среди претендентов по установленной процедуре. Та из них, с которой государственный или муниципальный орган осуществлял сотрудничество, не имеет при этом формальных преимуществ и участвует в конкурсе на общих основаниях.

Привлечение внешних экспертов для участия в комиссии по размещению заказа

При размещении заказа путем проведения конкурса, аукциона, а также запроса котировок цен на товары, работы, услуги законом предусмотрено создание соответствующей комиссии. Заказчиком до опубликования извещения о проведении конкурса, аукциона или запроса котировок определяются ее состав и порядок работы, назначается председатель комиссии. Заказчик, уполномоченный орган вправе включать в состав комиссии преимущественно лиц, осуществивших профессиональную пере-

подготовку или повышение квалификации в сфере размещения заказов для государственных или муниципальных нужд. В законе нет прямого указания на необходимость присутствия в составе комиссии внешних экспертов. Однако в статье 7 Федерального закона дается описание требований, предъявляемых к членам комиссии. В частности, членами комиссии не могут быть физические лица, лично заинтересованные в результатах размещения заказа, либо физические лица, на которых могут оказывать влияние участники размещения заказа, а также непосредственно осуществляющие контроль в сфере размещения заказов должностные лица, уполномоченные на осуществление контроля в сфере размещения заказов федерального органа исполнительной власти, органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации, органа местного самоуправления. Перечень лиц, которые могут принимать участие в работе комиссии, не приводится, из чего можно заключить, что независимые эксперты также могут привлекаться к работе комиссии. Особенности формирования комиссии описаны в ст. 7 Федерального закона.

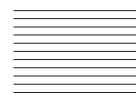
Таким образом, Федеральный закон предполагает пять возможностей для привлечения экспертов или организаций к процедуре размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд. Каждая из возможностей предполагает привлечение экспертов на основании отбора по конкурсу, аукциону или котировке, т.е. в рамках Федерального закона № 94-ФЗ. В каждом случае предусмотрено заключение с победившей организацией государственного или муниципального контракта и оплата ее услуг в его рамках.

Модели привлечения экспертов и экспертных организаций к процессу оказания государственных услуг

Базовые параметры для построения моделей

По результатам анализа административных регламентов можно сделать вывод о том, что привлечение экспертов к реализации государственной функции является часто используемым механизмом ее исполнения. Помимо этого проведенный анализ позволил выделить ряд ключевых характеристик процедуры отбора и привлечения экспертов, особенности их деятельности, взаимодействия с заявителем и государственными органами. Приведенная в предшествующем разделе классификация функций и набор выделенных в ходе исследования характеристик взаимодействия между контрагентами в процессе привлечения экспертов и организаций к оказанию государственных услуг стали основой для построения соответствующих моделей.

В наглядной форме параметры моделей взаимодействия между контрагентами (экспертами (Э), органами исполнительной власти (ОИВ) и получателями результатов исполнения государственной функции – заявителями (З)) в рамках привлечения экспертов и экспертных организаций к реализации государственных функций, в том числе оказанию государственных услуг, отражены в таблице.



В качестве параметров для построения моделей отношений были зафиксированы следующие:

- процедура отбора эксперта (экспертной организации);
- характер взаимодействия;
- характер оплаты деятельности эксперта (экспертной организации);
- особенности использования результата деятельности экспертной организации.

Таблица

Параметры построения моделей привлечения экспертных организаций к исполнению государственных функций (оказанию государственных услуг)

Отбор эксперта	Взаимодействие	Оплата	Использование результата
Назначение эксперта ОИВ (самостоятельный выбор или по рекомендации другого ОИВ, отдела, должностного лица и т.д.)*	Прямое взаимодействие эксперта и заявителя	Бесплатно**	Информация от эксперта используется как консультационные материалы
Выбор эксперта ОИВ на основе конкурса	Непрямое взаимодействие эксперта и заявителя – через ОИВ	Оплата по договору с ОИВ в рамках 94-ФЗ (Оплата ОИВ за период времени сотрудничества или отдельные экспертизы)	Информация от эксперта используется как основание для принятия решения
Выбор заявителем эксперта (организации) из перечня аттестованных экспертов (организаций)	Взаимодействие эксперта только с ОИВ	Оплата по договору эксперта с заявителем в рамках ГК (оплата производится заявителем)	Информация от эксперта используется для разрешения спорных и сложных ситуаций
Выбор заявителем эксперта из перечня предложенных ОИВ	Взаимодействие эксперта как с заявителем, так и с ОИВ	Оплата заявителем по установленным ОИВ для эксперта методикам расчета (расценкам)	Информация от эксперта используется в качестве равноправного голоса при принятии решения (в случае принятия решения комиссией с участием эксперта)
Свободный выбор заявителем эксперта из неограниченного круга организаций			

* Решение о составе комиссий по рассмотрению тех или иных вопросов при органах исполнительной власти принимается руководителем органа исполнительной власти; таким образом, эксперты, входящие в состав комиссии, проходят утверждение руководителем органа власти, эту процедуру так же можно считать отбором, поэтому эксперты, принимающие участие в работе комиссий, занесены в данную ячейку.

** Такой механизм распространяется на подведомственные организации; оплата определена сметой и не зависит от уровня качества и количества выполненной работы.

Каждая модель привлечения экспертов при исполнении государственных функций формируется посредством «набора» значений параметров по столбцам. В столбцах представлены варианты значений параметров построения отношений между экспертами, заявителями и государственным органом. Выбирая по одному варианту ячейки из каждого столбца, получаем определенную модель взаимодействия. Ниже в исследовании приводится описание наиболее распространенных в российской практике моделей.

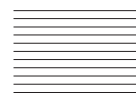
Остановимся более подробно на некоторых параметрах.

Проведенное исследование позволило выявить **четыре основных механизма оплаты деятельности экспертов и экспертных организаций** (в таблице они указаны в столбце «Оплата»). Необходимо отметить, что информация о механизмах оплаты деятельности экспертов и экспертных организаций в большей части изученных административных регламентов и их проектах не представлена, а содержится в отдельных нормативных актах, принятие и внесение изменений в которые не связано со вступлением в силу административного регламента. Главным недостатком такого подхода является сложность нахождения и изучения всех документов, относящихся к вопросу привлечения экспертов, отсутствие комплексности в решении проблемы привлечения экспертов и экспертных организаций, несовпадение сроков принятия и вступления в силу документов, что может повлечь частичное неисполнение требований регламента, например ситуацию, когда административный регламент уже действует, а нормативный документ, регламентирующий вопросы создания комиссии по рассмотрению претензий и жалоб, еще находится в разработке.

В первом случае **экспертная организация производит исследования, не получая оплаты** за услуги ни от органа исполнительной власти за конкретную экспертизу, ни от заявителя. Такие организации являются подведомственными структурами соответствующих органов исполнительной власти и финансируются из бюджета независимо от количества подготовленных экспертиз. Преимуществом такого механизма является отсутствие расходов заявителя, а среди недостатков можно отметить отсутствие стимулов к эффективной работе экспертной организации, а также возможность оказания давления на экспертизу со стороны органа исполнительной власти.

Второй механизм оплаты предполагает **заключение государственного контракта** между органом исполнительной власти и экспертной организацией (экспертом) и оплату услуг экспертизы в рамках контракта. Заключение государственного контракта в соответствии с Федеральным законом № 94-ФЗ «Об организации размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» проводится после отбора поставщика посредством проведения конкурса, аукциона или запроса котировок. В данном случае оплата за услуги экспертизы осуществляется органом исполнительной власти двумя способами:

- за каждую отдельную услугу;
- за период сотрудничества, предполагающий наличие определенного объема работ.



Преимуществом такого подхода является низкая вероятность сговора между экспертной организацией и заявителем, возможность государства контролировать качество осуществляемых экспертиз, кроме того, рыночный механизм стимулирует организации к повышению эффективности. Однако среди недостатков можно отметить возможность оказания давления со стороны органа исполнительной власти на экспертную организацию. Отношения между экспертной организацией и органом исполнительной власти во многом сходны с отношениями между органом власти и подведомственными организациями, за исключением механизма отбора.

Следующий представленный в таблице механизм предполагает **заключение договора на оказание услуг в рамках гражданского кодекса** между экспертной организацией и заявителем. В этом случае цена оказания услуг является исключительно предметом договора и определяется рыночными условиями. Преимуществом данного механизма является наличие стимулов к эффективной работе, возможность использования частных независимых экспертных организаций для реализации государственных функций. Однако существует недостаток – сложность контроля за качеством и достоверностью результатов экспертиз со стороны государства, наличие рисков сговора между экспертной организацией и заявителем.

Четвертым, представленным в таблице, механизмом оплаты является **оплата заявителем услуг экспертной организации** по специально установленным расценкам. *Данные расценки могут быть рассчитаны по специальной методике, утвержденной органом исполнительной власти; утверждены и контролироваться органом исполнительной власти.*

Примерами могут служить: исполнение Федеральным дорожным агентством государственной функции по расчету платы за перевозку тяжеловесных грузов по автомобильным дорогам общего пользования федерального значения (тарифы рассчитываются по специальной методике, утвержденной органом исполнительной власти); исполнение государственной функции Федеральным агентством железнодорожного транспорта по организации (в соответствии с законодательством Российской Федерации в установленной сфере деятельности) работы по продлению сроков службы подвижного состава и технических средств, используемых на железнодорожном транспорте (тарифы утверждены и контролируются органом исполнительной власти).

Дополнительные параметры для построения моделей

Помимо выделенных характеристик существуют дополнительные факторы, которые не отражены в представленных ниже моделях, однако являются достаточно важными, чтобы упомянуть о них в рамках исследования. К ним относятся:

- предмет экспертизы;
- тип эксперта (в случае, если речь идет о привлечении эксперта к работе комиссии, – принципы формирования комиссии);
- порядок осуществления трехстороннего взаимодействия «заявитель – эксперт – орган исполнительной власти».

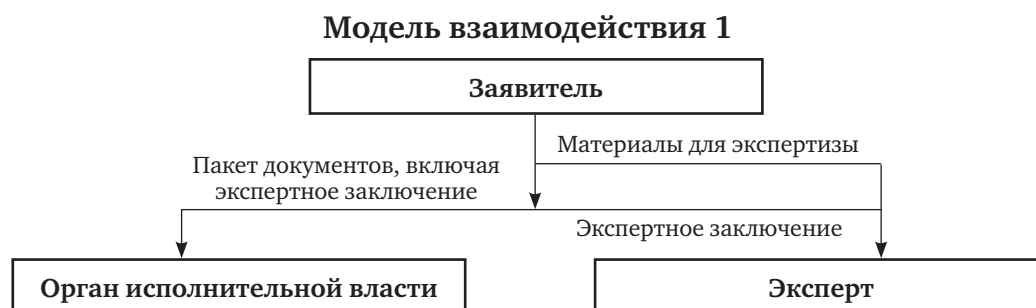
Остановимся на каждом из выделенных дополнительных параметров более подробно.

В качестве «предмета экспертизы» может выступать содержательная проверка документов, техническая проверка документов (наличие/отсутствие документов по определенному перечню), качественное исследование продукта, характеристик объекта, производственной технологии, сооружений и зданий, экспертиза деятельности организации или отдельных процедур внутри ее. В большинстве случаев экспертные организации занимаются вопросами качественных исследований и содержательных проверок. Объясняется это необходимостью крупных вложений в организацию специальных площадок для исследований, которые органу власти содержать в своей структуре экономически нецелесообразно. В связи с этим предпочтительнее обращаться за узкоспециальными услугами качественных экспертиз в независимые организации. Технической проверкой документов экспертные организации занимаются лишь в редких случаях, исключение составляют различные упомянутые выше посреднические организации, оказывающие так называемые консультационные услуги при подготовке документов для лицензирования или иных разрешений на занятие определенной деятельностью, однако данная категория организаций, равно как и оказываемые ими услуги не рассматриваются в рамках данного исследования.

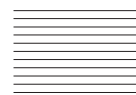
В качестве экспертов к исполнению государственной функции могут привлекаться независимые экспертные организации, индивидуальные эксперты, подведомственные организации и экспертные комиссии.

Порядок осуществления взаимодействий между заявителем, экспертом и органом исполнительной власти также может различаться в зависимости от характера и особенностей осуществления экспертизы. Порядок взаимодействия представляет собой отдельное пространство для моделирования. Ниже представлены модели осуществления трехстороннего взаимодействия (модели 1–3). В данном исследовании модели осуществления трехстороннего взаимодействия (модели 1–3) рассматриваются как вспомогательные и представлены отдельно от моделей построения отношений между органом исполнительной власти, экспертом и заявителем в рамках исполнения государственных функций (см. ниже модели А – Е). Остановимся на моделях осуществления взаимодействия более подробно.

Рисунок 1

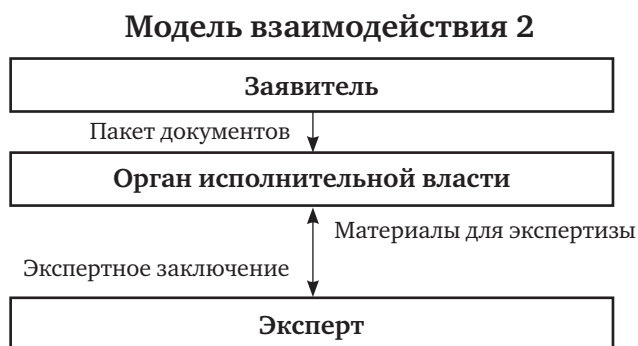


В рамках модели взаимодействия 1 орган исполнительной власти и эксперт (экспертная организация) не взаимодействуют между собой. Все



взаимодействие осуществляется через заявителя: первоначально заявитель обращается в экспертную организацию для осуществления экспертизы и получения экспертного заключения; после получения заключения заявитель подает в орган исполнительной власти комплект документов, прикладывая полученное заключение. Оплатить услуги экспертной организации заявитель может в течение периода работы с ней, более точные сроки зависят от характера взаимодействия, организации и особенностей экспертизы. Таким образом, заявитель осуществляет однократное взаимодействие с органом исполнительной власти (при условии отсутствия консультаций об условиях приема документов и их характеристик) и двукратное взаимодействие с экспертной организацией (обращение за проведением экспертизы и получение экспертного заключения).

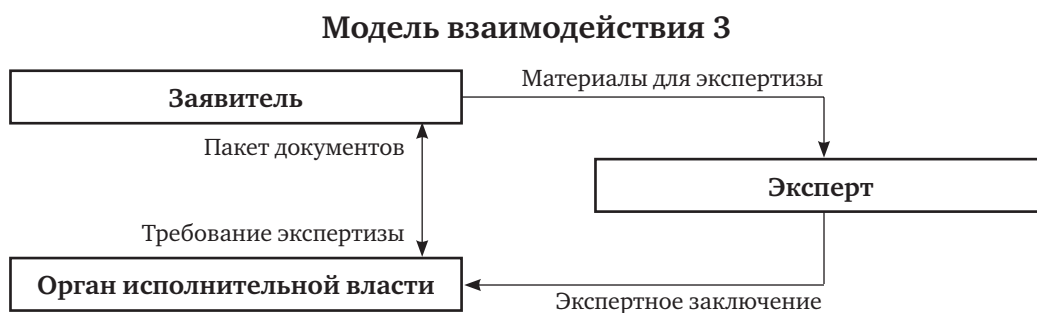
Рисунок 2



Модель взаимодействия 2 предполагает однократное взаимодействие заявителя с экспертной организацией, а также наличие взаимодействия между экспертной организацией и органом исполнительной власти. Заявитель самостоятельно подает документы в орган исполнительной власти и параллельно обращается за экспертизой в экспертную организацию, предварительно оплачивая ее. Экспертное заключение организация при наличии предварительной договоренности направляет непосредственно в орган исполнительной власти. Реализация такой модели отношений, как правило, свидетельствует о высоком уровне доверия между органом власти и экспертной организацией и, скорее всего, о наличии между ними долгосрочных взаимоотношений.

Следующая модель взаимодействия представлена ниже, на рисунке 3.

Рисунок 3



Данная модель взаимодействия предполагает проведение экспертизы только после получения направления из органа исполнительной власти. Как правило, построение отношений по данной модели свидетельствует о наличии перечня организаций, сотрудничающих с органом исполнительной власти в части оказания услуг по проведению экспертиз и исследований. Первоначально заявитель обращается с пакетом документов в орган исполнительной власти, где получает перечень организаций, в которые он может обратиться для проведения необходимой экспертизы. Выбрав организацию из перечня, заявитель осуществляет взаимодействие с ней аналогично модели 1 (обращается за проведением экспертизы, предоставляет необходимую информацию, оплачивает услуги согласно договору). По завершении экспертизы организация самостоятельно передает органу исполнительной власти экспертное заключение (по предварительному согласованию), после чего орган власти принимает решение по вопросу заявителя.

Модели построения отношений между органами исполнительной власти и экспертными организациями

От моделей взаимодействия перейдем к общим вопросам построения отношений между органами исполнительной власти и экспертными организациями. Представляется целесообразным более подробно остановиться на описании основных моделей привлечения экспертов. Надо отметить, что в теоретическом смысле представленная в таблице матрица значений параметров взаимодействия является удобным инструментом систематизации характеристик взаимоотношений между контрагентами, однако количество теоретически возможных моделей в соответствии с ней существенно превышает количество моделей, реализуемых на практике.

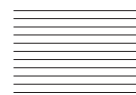
В действующей изученной практике исполнения государственных функций из всех теоретически возможных моделей применяются лишь несколько, а именно:

Модель А: Выбор эксперта ОИВ на основе конкурса – Взаимодействие эксперта только с ОИВ – Оплата ОИВ в рамках Федерального закона № 94-ФЗ – Информация от эксперта используется как основание для принятия решения (29 функций).

Модель В: Свободный выбор заявителем эксперта из неограниченного круга организаций – Прямое взаимодействие эксперта и заявителя – Оплата заявителя согласно договору в рамках Гражданского Кодекса – Информация от эксперта используется как консультационные материалы (10 функций).

Модель С: Выбор заявителем эксперта из перечня предложенных ОИВ – Прямое взаимодействие эксперта и заявителя – Оплата заявителем по установленным ОИВ для эксперта методикам расчета (расценкам) – Информация от эксперта используется как основание для принятия решения (3 функции).

Модель D: Назначение эксперта органом исполнительной власти – Взаимодействие эксперта как с заявителем, так и с органом исполнитель-



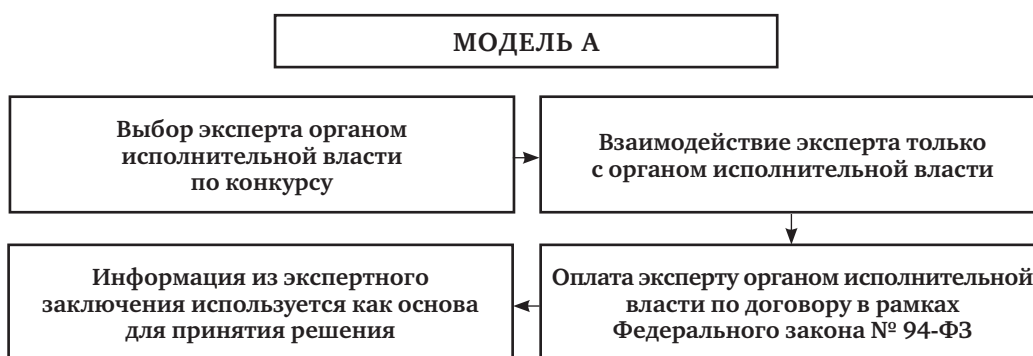
ной власти – Оплата ОИВ в рамках 94-ФЗ (за услуги или период времени сотрудничества) – Информация от эксперта используется в качестве равноправного голоса при принятии решения (16 функций).

Модель Е (Модель привлечения подведомственных учреждений): Орган исполнительной власти выбирает организацию из подведомственных учреждений – Взаимодействие организации с органом исполнительной власти – Услуги оказываются бесплатно – Информация от эксперта используется как основа для принятия решения (15 функций).

Надо отметить, что число функций, в которых выявлена деятельность экспертов, не совпадает с числом функций, отраженных в моделях. Это объясняется тем, что в рамках исполнения одной функции могут привлекаться различные эксперты и в различных качествах. Например, осуществление государственной функции по установлению доминирующего положения хозяйствующего субъекта при рассмотрении дела о нарушении антимонопольного законодательства и при осуществлении государственного контроля за экономической концентрацией предполагает привлечение экспертов к исследованиям и экспертизам, а также к участию в комиссиях по разрешению споров.

Далее более подробно остановимся на описании каждой из моделей. На рисунке 7 схематично изображена модель А.

Рисунок 4



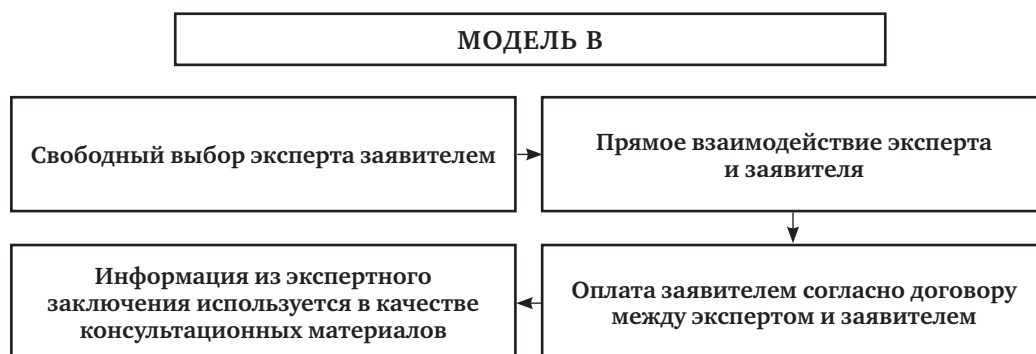
Представленная на рисунке 4 модель предполагает взаимоотношения между органом исполнительной власти и экспертной организацией, сходные с типичными рыночными отношениями, складывающимися между заказчиком товаров, работ или услуг и их поставщиком, с тем исключением, что основным нормативным документом, определяющим поле и условия взаимодействия между органом власти и экспертом, является Федеральный закон № 94-ФЗ от 21 июля 2005 г. «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд». Привлечение экспертных организаций в рамках данной модели может происходить как на разовой основе (оказание отдельной услуги), так и предусматривать сотрудничество в течение определенного периода времени. В рамках исследования было выявлено 29 функций, осуществляемых в соответствии с данной моделью.

В качестве примера построения взаимоотношений с экспертами и экспертными организациями можно привести в первую очередь большую часть функций, относящихся к группе «Необходимость организации дополнительных исследований и экспертиз», подробно описанной в предшествующем разделе. К данной категории относятся функции по осуществлению контрольно-надзорных мероприятий (если при их проведении возникает необходимость провести некоторое дополнительное исследование), а также функции по принятию решений в отношении свойств различных объектов (в этом случае проводится экспертиза, определяющая наличие или отсутствие данных свойств). Примерами функций, относящихся к данной группе, могут послужить следующие: осуществление контроля за деятельностью по оказанию гражданам государственной социальной помощи в виде предоставления социальных услуг; регистрация изделий медицинского назначения; контроль за соблюдением стандартов качества медицинской помощи; регистрация опасных производственных объектов, ведение государственного реестра опасных производственных объектов и др.

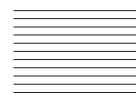
Можно заметить, что в большом количестве случаев при необходимости проведения дополнительных исследований и экспертиз орган исполнительной власти пользуется услугами одних и тех же экспертных организаций. Довольно часто орган исполнительной власти имеет долгосрочный контракт с одним из представителей экспертного сообщества на определенный период времени. Степень доверия органа исполнительной власти к результатам экспертных заключений объясняется наличием долгосрочных отношений.

Рассмотрим другие модели построения взаимоотношений между государственными органами исполнительной власти и экспертными организациями в рамках привлечения последних к реализации государственных функций и оказанию услуг. На рисунке 5 схематично представлено изображение модели В.

Рисунок 5



Данная модель предполагает свободный выбор заявителем из неограниченного перечня организаций тех, которые имеют право и располагают возможностями оказать ему определенные услуги. Взаимоотношения между экспертной организацией и заявителем в рамках данной модели



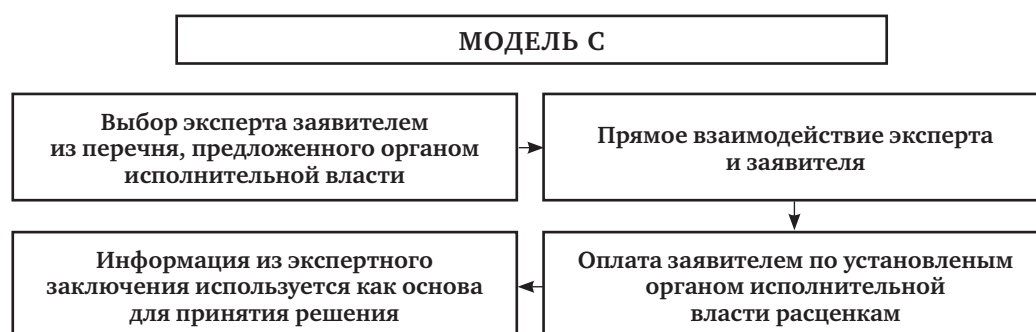
строятся без привлечения к взаимодействию с экспертом органа исполнительной власти. Оплата услуг проводится заявителем самостоятельно, по тарифам, существующим на рынке услуг экспертных организаций данного профиля. Полученное заключение заявитель предоставляет на рассмотрение в орган исполнительной власти. Отсутствие взаимоотношений органа исполнительной власти с экспертными организациями в данном случае является причиной низкого доверия к результатам экспертизы: в ходе принятия решения ее результаты могут быть рассмотрены органом исполнительной власти лишь в качестве консультационных материалов. В ряде административных регламентов осуществление такой экспертизы не является обязательным, а закрепляется лишь в качестве права заявителя.

Исключение составляет функция по организации экспертизы культурных ценностей, заявленных к вывозу и временному вывозу, а также при их возврате после временного вывоза. В рамках данной функции отбор экспертов для осуществления экспертизы проводится по установленным в регламенте критериям. Здесь не формируется комиссия, а из числа аттестованных экспертов Росохранкультурой назначается один эксперт для проведения экспертизы. Оплата его работы производится согласно Постановлению Министерства труда и социального развития Российской Федерации от 30 июня 2003 г. № 43 «О внесении изменений в приложение № 1 к Постановлению Министерства труда и социального развития Российской Федерации от 25 марта 2002 г. № 20 «Об утверждении условий оплаты труда внештатных экспертов, осуществляющих экспертизу культурных ценностей, заявленных к вывозу, временному вывозу с территории Российской Федерации и возвращенных после временного вывоза» за оказанную услугу.

Необходимо отметить, что высокая степень внимания государственных органов к функциям данной группы и одновременно формально низкий уровень доверия материалам независимых экспертиз объясняется тем, что объединенные по признаку построения отношений в рамках данной модели функции, как правило, представляют социально значимые аспекты деятельности государства, например такие, как обеспечение необходимого уровня качества лекарственных средств и медицинских технологий, контроль за оборотом наркотических средств и деятельностью естественных монополий. Таким образом, государство сохраняет за собой право осуществления исследований и экспертиз состояния столь важных объектов, в то же время, предоставляя им право самостоятельно провести экспертизы своей деятельности.

Примерами функций, в рамках исполнения которых предполагается использование данной модели взаимодействия, являются выдача разрешений на применение новых медицинских технологий, формирование и ведение Реестра субъектов естественных монополий, в отношении которых осуществляются государственное регулирование и контроль, лицензирование деятельности по производству лекарственных средств и др. Всего в процессе исследования было выявлено 10 функций, в ходе реализации которых взаимоотношения строятся по модели В.

Рисунок 6

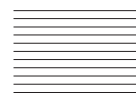


В модели С выбор эксперта осуществляется заявителем, однако круг экспертных организаций ограничен и изменение их состава тем или иным образом контролируется органом исполнительной власти. Оплата деятельности экспертной организации осуществляется непосредственно заявителем, однако тарифные ставки экспертной деятельности либо согласуются с органом исполнительной власти, либо утверждаются методика или рекомендации по расчету цены услуг. Экспертное заключение в таких случаях может передаваться заявителю или органу исполнительной власти по предварительной договоренности с заявителем (т.е. взаимодействие осуществляется по модели взаимодействия 2 или 3 соответственно).

Всего в процессе исследования было выявлено 3 функции, в ходе реализации которых взаимоотношения строятся по данной модели:

- 1 – государственная функция Федерального агентства железнодорожного транспорта по организации в соответствии с законодательством Российской Федерации в установленной сфере деятельности работы по продлению сроков службы подвижного состава и технических средств, используемых на железнодорожном транспорте;
- 2 – государственная функция Федеральной службы по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека по осуществлению в установленном порядке проверки деятельности юридических лиц, индивидуальных предпринимателей и граждан по выполнению требований санитарного законодательства, законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, регулирующих отношения в области защиты прав потребителей, и соблюдения правил продажи отдельных предусмотренных законодательством видов товаров, выполнения работ, оказания услуг;
- 3 – государственная функция Федеральной службы по техническому и экспортному контролю по выдаче заключений о применении мер нетарифного регулирования при осуществлении внешнеэкономической деятельности.

Преимуществом данной модели являются ее простота и удобство в использовании для органов исполнительной власти. Однако очевидным негативным следствием может оказаться создание искусственных барьеров входа (для экспертных организаций), высокая вероятность сго-



вора между государственным органом и организацией, завышение цен на свои услуги экспертными организациями, входящими в перечень, что объясняется их монопольным положением.

Обратимся к следующей модели построения отношений. Схематично она изображена ниже, на рисунке 7.

Рисунок 7



В рамках данной модели эксперт, как правило, осуществляет сотрудничество с органом исполнительной власти через участие в комиссиях по принятию тех или иных решений. Составы комиссий утверждаются главами соответствующих органов исполнительной власти. В приведенной в статье таблице такому действию соответствует ячейка «назначение эксперта органом исполнительной власти». Эксперт в составе комиссии может осуществлять непосредственное взаимодействие как с заявителем, так и с органом власти (через его ответственных служащих, также входящих в состав комиссии). В ряде случаев комиссия занимается только рассмотрением документов, без привлечения к обсуждениям заявителя. В таких случаях эксперт осуществляет взаимодействие только с органом исполнительной власти. Оплата участия эксперта в работе комиссий производится, как правило, за период времени сотрудничества по установленной ставке (в некоторых случаях эксперт работает бесплатно). Эксперт принимает непосредственное участие в работе комиссии и в принятии решения. В большинстве случаев решение в комиссиях принимается посредством голосования (простое большинство), эксперт имеет голос, равный голосу любого другого члена комиссии (за исключением председателя, в ряде случаев имеющего право решающего голоса). Примерами построения отношений согласно данной модели являются отношения в рамках функций по признанию документов об ученых степенях и ученых званиях по специальности, полученных за рубежом по государственной аккредитации образовательных учреждений, научных организаций (в сфере послевузовского и дополнительного профессионального образования), по аттестации образовательных учреждений и их филиалов, а также научных организаций (в сфере послевузовского и дополнительного профессионального образования), по присуждению ученых степеней, присвоению ученых званий по специальности, лишению, восстановлению ученых степеней и ученых званий по специальности.

Модель привлечения к реализации государственных функций подведомственных организаций представлена на рисунке 8.

Рисунок 8



В данной модели орган исполнительной власти выбирает экспертную организацию из числа подведомственных организаций. Финансирование подведомственных организаций осуществляется из бюджета и не зависит от количества проведенных экспертиз. Сотрудничество с ними осуществляется без привязки к количеству произведенных экспертиз. Уровень доверия к результатам таких экспертиз, как правило, высок, предлагаемая ими информация является основой для принятия решения.

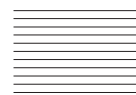
Большая часть перечисленных моделей (за исключением модели Е) характеризуются низкой степенью доверия к экспертным организациям, с которыми орган власти не имеет тесного сотрудничества. С одной стороны, такая ситуация объяснима, поскольку возможно проведение некачественной экспертизы или подлог экспертных заключений, что впоследствии становится причиной принятия органом исполнительной власти неверного решения, с соответствующими последствиями. С другой стороны, эта ситуация порождает коррупционные риски, повышает вероятность возникновения сговора между представителями органа исполнительной власти и связанной с ним экспертной организацией, повышает риск оказания давления на экспертизу.

Теоретически «совершенная» модель привлечения экспертов

Группы функций, предполагающие привлечение экспертов

В рамках исследования были выделены группы функций, к реализации которых целесообразно привлекать эксперта или экспертную организацию. К ним были отнесены:

1. Услуги и функции, связанные с назначением различного рода льгот и выплат. В рамках осуществления данных функций и услуг необходимость привлечения экспертов обуславливается высокими коррупционными рисками и необходимостью их снижения, в том числе путем привлечения сторонних специалистов.
2. Услуги и функции, связанные с предоставлением уникальных прав на осуществление разных видов деятельности (лицензирование, аттестация, аккредитация, разрешительная регистрация).
3. Функции, связанные с разрешением споров между заявителями и органами исполнительной власти. Эти функции требуют привлечения



экспертов в связи с наличием заинтересованности представителей государственного органа, участвующего в конфликте и представленного несколькими государственными служащими в комиссии по разрешению споров. Эксперт в данном случае выступает в качестве объективной и незаинтересованной стороны.

4. Обеспечивающие функции.
5. Функции по предоставлению сведений из баз данных и реестров.
6. Функции, связанные с оказанием услуг гражданам и не имеющие в нормативно-правовых основах осуществления указания на исполнение функции непосредственно органом исполнительной власти (например, психологическая поддержка безработных граждан).

Обеспечивающие функции, функции по предоставлению сведений из баз и реестров и функции, связанные с оказанием услуг гражданам и не имеющие в нормативно-правовых основах осуществления указания на исполнение функции непосредственно органом исполнительной власти, являются трудозатратными, не всегда отвечающими специализации государственного органа (психологическая помощь безработным) и вполне могут быть переданы на исполнение сторонним организациям при подготовке соответствующей нормативной базы.

«Совершенная» модель привлечения экспертов

Далее обратимся к «совершенной» модели привлечения экспертов и организаций для реализации перечисленных функций.

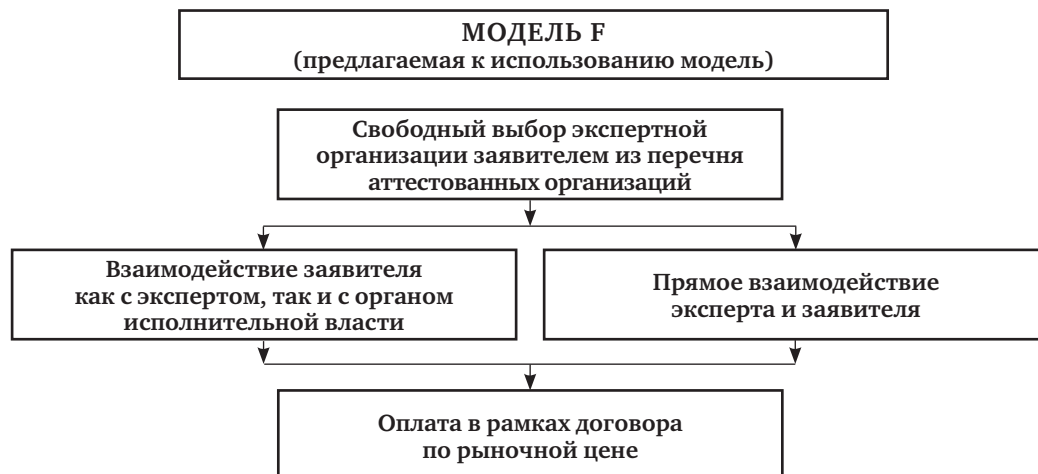
Для минимизации рисков, перечисленных в ходе описания каждой из приведенных выше моделей, необходимо стандартизировать требования к экспертным организациям и осуществлять привлечение к оказанию государственных услуг и реализации государственных функций только организации, соответствующие этим требованиям. Такая система должна устранить главную причину недоверия органов власти к результатам экспертиз независимых организаций – опасение отсутствия у экспертной организации достаточного уровня квалификации. Аттестованных должным образом экспертных организаций (экспертов) должно быть ограниченное число, аттестация не должна представлять собой формальную процедуру, кроме того, следует предусмотреть жесткие санкции к организациям при выявлении недостоверных результатов экспертизы или некачественного ее проведения. В таком случае при наличии постоянного высокого спроса на свои услуги, барьеров входа на рынок и санкций проблема недостоверности результатов экспертизы будет сведена к минимуму.

Существенным недостатком некоторых используемых в настоящее время моделей является отсутствие рыночной модели ценообразования, что может послужить результатом установления неадекватной оказываемым услугам цены или причиной снижения предложения. Наличие на рынке нескольких независимых аттестованных организаций существенно снижает указанные риски.

На основе анализа недостатков действующих в настоящее время моделей построения отношений между органами государственной власти и экспертными организациями в рамках привлечения последних к оказанию государственных услуг и реализации государственных функций в ходе иссле-

дования была разработана более эффективная модель взаимодействия, исключающая недостатки существующих. Модель схематически представлена на рисунке 9.

Рисунок 9

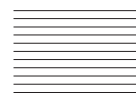


В соответствии с данной моделью к осуществлению экспертизы привлекаются только аттестованные организации. Заявитель вправе свободно выбрать экспертную организацию для сотрудничества из их числа. Необходимо отметить, что свободный выбор заявителя в данном случае не распространяется на функции с привлечением эксперта к работе комиссии. В случае привлечения к работе комиссии целесообразно предусмотреть сотрудничество с одним из аттестованных должным образом экспертов в течение определенного периода времени. Ротация позволит избежать возникновения тесных связей между экспертом и органом исполнительной власти.

В отношении особенностей взаимодействия необходимо отметить, что предлагаемая модель предполагает два варианта: первый – взаимодействие с государственным органом и с заявителем – относится к функциям, в рамках привлечения к реализации которых эксперт принимает участие в работе комиссий, второй – прямое взаимодействие эксперта и заявителя – относится к прочим функциям.

Оплата услуг эксперта производится в рамках договора, заключенного между экспертной организацией и заявителем согласно соответствующим нормативным актам. Исключение составляет оплата работы эксперта в составе комиссии. Его услуги должны оплачиваться органом исполнительной власти, который привлекает его к работе.

Аттестация экспертных организаций призвана повысить уровень доверия к ним со стороны органов исполнительной власти, что, в свою очередь, позволит исключить необходимость осуществления повторных проверок, исследований и экспертиз. Таким образом, в предлагаемой модели экспертное заключение является основой при вынесении решения органом исполнительной власти. В случае участия эксперта в работе комиссии необходимо предусмотреть его право на ограниченное число опротестований решения и направление материалов на повторное рассмотрение.



Предложенная модель сотрудничества позволит, с одной стороны, максимально снизить коррупционные риски, риски низкого качества экспертиз, уменьшит риск подлога экспертных заключений, а с другой – повысит экономическую эффективность осуществления ряда проверок, исследований и экспертиз, разрешит проблему недостаточного использования потенциала экспертных организаций, будет способствовать построению рыночных отношений на рынке экспертных услуг.

Ограничения в использовании «совершенной» модели

Следует отметить, что, несмотря на преимущества, предлагаемая модель имеет ряд ограничений в использовании, связанных с характером и особенностями проведения экспертизы:

1. Повышение стоимости экспертизы.

Обязательная процедура аттестации, предусмотренная моделью F (см. рис. 9), неизбежно связана с дополнительными расходами экспертной организации на ее осуществление. Принимая во внимание характер оказываемых услуг и особенности спроса на них и их предложения, дополнительная стоимость будет прибавлена к цене услуги и, в конечном счете, приведет к удорожанию экспертизы для заявителя.

2. Сложность организации непредвзятой процедуры аттестации.

Принимая во внимание ситуацию, сложившуюся в контрольно-надзорной сфере в настоящее время, можно предположить, что организация доступа на рынок экспертных услуг путем прохождения обязательной аттестации экспертных организаций может сопровождаться появлением коррупционных возможностей и злоупотреблений, что в конечном счете может дискредитировать саму идею обязательной аттестации.

3. Монополия на оказание услуг экспертизы.

В ряде областей деятельности, в силу высокой степени сложности проводимых исследований и экспертиз, экономически оправданно функционирование на рынке монополии. В качестве примера можно привести экспертизы авиационного и космического оборудования. Искусственное насаждение рыночных механизмов в таких случаях не даст положительных результатов.

4. Исторические особенности отрасли.

Существует ряд отраслей, например, военная промышленность, в которых функционирует ограниченное количество экспертных организаций и доступ на рынок для остальных закрыт. Такая структура отрасли, как правило, обусловлена историческими особенностями, и попытка внесения изменений с большой долей вероятности будет встречена негативно.

5. Важное значение результатов экспертизы, обуславливающее сложность передачи проведения экспертизы иным организациям, кроме подведомственных.

Существуют отрасли, в которых по результатам экспертизы принимаются решения, имеющие большую социальную значимость или связанные с возникновением угрозы жизни или здоровью людей. Экспертизы в таких отраслях в настоящее время проводятся преимущественно подведомственными организациями, и передача их осуществления на рынок связана с большими социальными рисками.

6. Особенности внешних условий.

Отсутствие полноценной системы правосудия, рыночная нестабильность, частые изменения законодательной базы – все это носит характер ограничивающих факторов в ходе принятия решения экспертной организации о входе на рынок. Перечисленные факторы могут осложнить функционирование на рынке или затруднить обжалование, например, факта приостановки деятельности экспертной организации. В современных условиях все эти проблемы остаются актуальными.

В заключение отметим, что авторы данной статьи не предполагают, что теоретически «совершенная» модель привлечения экспертов является наиболее эффективной на практике. Дальнейшие исследования по данной тематике будут направлены на операционализацию «совершенной» модели и выработку конкретных рекомендаций по построению моделей привлечения экспертов или экспертных организаций к практике исполнения государственных полномочий в зависимости от типов государственных функций.

ЛИТЕРАТУРА

1. Гуцин А.В. Лицензирование в Российской Федерации: правовые и организационные основы. М., 2004.
2. Донченко В.К. Экологическая экспертиза. М., 2005.
3. Кузьминов Я.И. Бендукидзе К.А., Юдкевич М.М. Курс институциональной экономики. М.: Издательский дом ГУ-ВШЭ, 2006.
4. Уильямсон О.И. Экономические институты капитализма: фирмы, рынки, «отношенческая» контрактация. СПб.: Лениздат, 1996.
5. Лицензирование образовательной деятельности. [Составитель Калабин С.М.]. М., 2005.
6. Тексты административных регламентов предоставления государственных услуг и осуществления государственных функций (перечень функций в приложениях 1, 2) // Справочная система Гарант.
7. Официальные сайты органов исполнительной власти Российской Федерации.
8. Aoki M. Towards a Comparative Institutional Analysis. Boston, Mass.: MIT Press, 2001.
9. Commons J. Institutional Economics // American Economic Review. 1931. Vol. 21.

ПРИМЕЧАНИЯ

- ¹ Был произведен анализ 242 административных регламентов.
- ² Здесь и далее по статье перечень примеров не является исчерпывающим. Более подробно примеры функций каждой группы приведены непосредственно в тексте исследования.