

О.С. Минченко

Национальный  
исследовательский  
университет «Высшая  
школа экономики»

# ОПТИМИЗАЦИЯ МЕХАНИЗМОВ ПРИВЛЕЧЕНИЯ НЕЗАВИСИМЫХ ЭКСПЕРТОВ В РАМКАХ ИСПОЛНЕНИЯ КОНТРОЛЬНО- НАДЗОРНЫХ ФУНКЦИЙ ГОСУДАРСТВА

---

К контрольно-надзорной деятельности государства относится деятельность, связанная с оценкой соответствия требованиям, устанавливаемым при лицензировании, регистрации, разрешении определенной деятельности, а также мероприятия по контролю, включающие различного рода проверки (инспекционные, камеральные). Контроль и надзор предполагают привлечение экспертов и экспертных организаций, которые определяют соответствие подконтрольных объектов установленным требованиям [Бородушко, 2002, с. 125].

Необходимость услуг экспертов обусловлена, во-первых, разнообразием и сложностью требований к объектам контроля (надзора), что во многих случаях не позволяет органам власти самостоятельно проводить требуемые исследования и экспертизы. Во-вторых, привлечение на конкурентной основе независимых экспертов и экспертных организаций повышает объективность решений органов исполнительной власти в рамках осуществления контроля и надзора.

## **Оценка процесса привлечения экспертов и экспертных организации через призму неоинституциональной экономической теории**

Процесс привлечения внешних экспертов и экспертных организаций можно рассматривать с точки зрения контрактной теории. Участники процесса контрактации — эксперты или экспертные организации, с одной стороны, и государственные органы или заявители, обращающиеся к экспертам

по требованию государственных органов, — с другой. Предмет контракции — предоставление услуг экспертизы.

Принимая во внимание ограниченную рациональность, свойственную всем индивидам, участвующим в процессе контракции, все сложные контракты являются неполными и содержат положения, которые могут трактоваться различными сторонами по-разному. Различная трактовка положений контракта и стремление каждой из сторон к максимизации собственной выгоды обуславливает возможности проявления оппортунизма.

Оппортунистическое поведение может проявляться каждой из сторон контракта. 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.

Проблема неполных контрактов присуща и всем сложным контрактам. Для нивелирования негативных последствий взаимодействия в рамках неполного контракта существуют различные механизмы предоставления гарантий и снижения рисков оппортунистического поведения для разных сторон. Практическим воплощением таких механизмов для процесса привлечения экспертов и экспертных организаций является обеспечение жесткого контроля за экспертами посредством их административной подчиненности (создание подведомственных организаций) или предварительный квалификационный отбор экспертных организаций (аттестация или аккредитация экспертов и экспертных организаций). Нивелировать негативные последствия экспертных ошибок позволяет интеграция в систему контрактов механизмов страхования профессиональной ответственности экспертов и экспертных организаций.

## **Привлечение экспертов как транзакция**

Используемые на практике механизмы коррелируют с механизмами управления транзакциями, описанными в рамках неинституциональной экономической теории. В научной литературе выделяются три основных

механизма управления трансакциями [Уильямсон, 1996, с. 161–165]: рыночный, гибридный и иерархический.

Рыночный и иерархический механизмы управления представляют собой два диаметрально противоположных конца шкалы интенсивности административного контроля, между которыми располагается множество гибридных форм управления трансакциями. Рыночному механизму управления присущи мощные стимулы к исполнению условий контракта, низкий уровень административного контроля и основанная на системе господства закона система контрактного права. Иерархический механизм управления является полной противоположностью рыночному и характеризуется слабыми стимулами и сильным административным контролем. Гибридный же механизм управления представляет собой компромисс между иерархическим и рыночным. Эффективность гибридного механизма напрямую зависит от качества исполнения обязательств в рамках контракта и методов, обеспечивающих исполнение этих обязательств.

На практике органы исполнительной власти в качестве экспертов и экспертных организаций привлекают подведомственные организации, что является аналогом иерархического механизма управления, различные аттестованные и аккредитованные специальным образом организации, что представляет собой аналог гибридного механизма, а также организации, действующие на свободном рынке, что в теории соответствует рыночному механизму управления трансакциями.

Выбор механизма управления трансакциями из нескольких альтернативных вариантов имеет тесную связь с характеристиками трансакций.

## **Параметры оценки процесса привлечения экспертов и экспертных организаций**

В литературе по неинституциональной экономике в качестве основных характеристик, оказывающих влияние на выбор механизма, чаще всего выделяют следующие параметры трансакций [Williamson, 1979, p. 233–234]:

- специфичность активов (ресурсов);
- неопределенность внешней среды;
- частота трансакции.

Данные параметры были представлены и описаны в работах О. Уильямсона. Специфичность активов можно определить как свойство актива приносить наибольшую выгоду при использовании определенным образом и трудности его переориентации на иное использование. Неопределенность внешней среды — это неизвестность относительно обстоятельств, кото-

рые сопровождают транзакцию. Под неопределенностью внешней среды О. Уильямсон понимал непредвиденные изменения в релевантных ресурсах, непосредственно связанных со взаимодействием [Ibid., p. 246]. Например, наем работника связан с неизвестностью относительно изменения спроса на производимую им продукцию. Частота транзакции отражает число совершенных транзакций за период.

Применительно к процессу привлечения экспертов и экспертных организаций специфичность активов отражает уровень уникальности оборудования и материалов, необходимых для осуществления экспертиз, и квалификации экспертов, проводящих исследования. Неопределенность внешней среды характеризует параметры внешней среды, в рамках которой происходит привлечение экспертов и экспертных организаций. На уровень неопределенности оказывает влияние степень стабильности конъюнктуры рынка товаров и услуг, проходящих экспертизу, подтвержденность квалификаций экспертов и экспертных организаций различными государственными институтами, обеспечение достоверности результатов экспертиз посредством использования дополнительных механизмов (механизмы страхования ответственности) и др. Частота отражает количество случаев привлечения экспертов одним контрагентом в рамках одной функции для осуществления одного и того же вида экспертиз в единицу времени.

## **Выбор механизма привлечения экспертов и экспертных организаций**

В своих исследованиях О. Уильямсон подчеркивает, что выбор оптимальной формы управления транзакцией в наибольшей степени зависит от комплексной оценки данных параметров [Уильямсон, 1996]. Для каждой отдельной характеристики можно выделить ряд закономерностей. При низком уровне специфичности активов рыночный механизм управления транзакциями является более предпочтительным способом организации деятельности вне зависимости от частоты транзакций, так как характеризуется наименьшими издержками, связанными с управлением. Иерархический же механизм управления сопровождается значительными управленческими издержками, обусловленными высоким уровнем административного контроля на любом этапе. По мере роста специфичности активов издержки для рыночного механизма управления резко возрастают в связи с возникновением между участниками транзакции взаимозависимости, обусловленной стимулами к долгосрочному взаимодействию для обеспечения безопасности инвестиций, вложенных в специфические активы. Следовательно, с увеличением

специфичности активов организация-покупатель и организация-поставщик будут все больше заинтересованы в поддержании долгосрочных отношений в связи с тем, что переупрощение или передача другому пользователю специфических активов, равно как и поиск поставщика, обладающего такими активами, все более усложняются и сопровождаются все большими издержками. Таким образом, для идиосинкратических активов наиболее предпочтительна иерархический механизм управления вне зависимости от частоты транзакций. Гибридные формы управления эффективны в случае среднего уровня специфичности и высокой частоты транзакций. Следовательно, если потребителем услуг экспертизы является конкретное ведомство, а ценность ресурсов, с помощью которых данная экспертиза проводится, значительна (по сравнению с финансовыми возможностями организации, проводящей экспертизу), то с высокой вероятностью следует ожидать применения иерархического механизма управления транзакциями.

Относительно влияния частоты (повторяемости) транзакций на выбор механизма управления следует отметить, что высокая степень повторяемости при условии наличия минимальной специфичности активов будет требовать более сложных механизмов управления транзакциями. Издержки поиска контрагента при высокой частоте осуществления транзакций будут приобретать все большее значение. Таким образом, по мере роста частоты транзакций растет вероятность использования иерархического механизма управления. Это связано прежде всего с тем, что по мере роста повторяемости растут издержки смены контрагента, т.е. возникает двухсторонняя зависимость покупателя и поставщика.

Что касается уточнения влияния уровня неопределенности внешней среды на выбор механизма управления, то следует отметить, что по мере роста неопределенности агенту все сложнее ориентироваться среди потенциальных контрагентов, для него увеличиваются издержки принуждения к исполнению контракта. Следовательно, при высокой степени неопределенности необходимо или единое управление в форме иерархической структуры, или отсутствие каких-либо механизмов управления вообще, т.е. рыночные условия. В случае, если решение принимается государственным органом, наиболее целесообразным является выбор иерархического механизма управления транзакциями, так как при прочих равных условиях иерархия обеспечит реализацию государственных функций, возложенных на органы исполнительной власти, вне зависимости от внешних условий и тем самым позволит государству реализовать свои основные функции. Полученные выводы могут быть полностью спроецированы на систему привлечения экспертов и экспертных организаций к разработке решений в органах исполнительной власти.

Применение трехфакторной системы оценки дает широкие возможности для выбора механизма привлечения экспертов и экспертных организаций, в наибольшей степени соответствующего требованиям действительности с теоретической точки зрения. Однако в рамках дальнейших исследований количество оцениваемых параметров, оказывающих влияние на выбор механизма управления транзакциями, может быть увеличено с учетом характеристик, выделяемых другими авторами [Milgrom, 1992, p. 33; Капелюшников, 1994; Шаститко, 2009, с. 103–104].

## **Анализ российской практики привлечения экспертов и экспертных организаций**

На основе анализа 428 административных регламентов федеральных органов исполнительной власти, действующих на 1 мая 2011 г., было выбрано 107 регламентов, относящихся к исполнению контрольно-надзорных функций и предполагающих привлечение экспертов.

Анализ регламентов контрольно-надзорных функций позволил выделить основные практики взаимодействия экспертных организаций, органов власти и заявителей и ключевые проблемы в данной сфере, среди которых непрозрачность системы ценообразования на услуги экспертизы, слабая конкуренция, обусловленная искусственными ограничениями доступа на рынок, широкая распространенность участия в экспертизах подведомственных организаций.

Методики формирования цен на услуги экспертизы нередко основаны на расходах экспертных организаций. Однако статьи расходов зачастую сформулированы абстрактно. Например, плата за экспертизу соответствия качества подготовки выпускников образовательного учреждения, осуществляемую в рамках государственной аккредитации образовательного учреждения, помимо прочего включает затраты и накладные расходы ФГУ «Информационно-методический центр анализа», которые сложно проконтролировать.

Количественный анализ показал, что наиболее распространенным механизмом привлечения экспертов в России является иерархический механизм: в рамках исполнения 61 из 107 исследованных функций в качестве экспертных организаций привлекались подведомственные структуры. Например, Роспотребнадзор и Росздравнадзор проводят экспертизы с привлечением исключительно подведомственных организаций. При этом отсутствуют механизмы, гарантирующие достоверность и качество результатов экспертиз. Например, эксперты, привлекаемые работодателем в рамках проведения ат-

тестации рабочих мест, не несут ответственности за результаты проведенных измерений, и в случае выявления контролирующими органами нарушений ответственность в полной мере ложится исключительно на работодателя.

Помимо этого, отмечается склонность органов власти к назначению дополнительных и часто избыточных исследований, что вынуждает заявителей обращаться за экспертизой и нести дополнительные издержки. В процессе исследования выявлено, что по сходным по содержанию функциям взаимодействие с экспертными организациями осуществляется по различным схемам. Это позволяет говорить об отсутствии правил и непредсказуемости взаимодействия с экспертами. Например, экспертиза культурных ценностей проводится с привлечением аттестованных экспертов (гибридный механизм), а экспертиза памятников истории и культуры — подведомственной организации (иерархический механизм).

Далее на примере некоторых контрольно-надзорных функций федеральных органов исполнительной власти проведена оценка параметров транзакций и предложен алгоритм выбора механизма управления.

Для формализации процедуры выбора между механизмами управления транзакциями введен обобщенный критерий, позволяющий комплексно (с учетом специфичности, неопределенности внешней среды и периодичности) оценить параметры транзакции, исходя из принципа мультипликативного воздействия параметров на уровень транзакционных издержек.

Обобщенный критерий может быть рассчитан по формуле

$$C = a_i k_i a_{(i+1)} k_{(i+1)} \dots a_n k_n, \quad (1)$$

где  $C$  — значение обобщенного критерия;  $a_i$  — коэффициент, отражающий значимость критерия (характеристики);  $k_i$  — значение критерия (характеристики);  $n$  — количество частных критериев.

Частные критерии (специфичность  $S$ , неопределенность  $I$  и частота  $F$ ) оцениваются экспертным методом, для каждой контрольно-надзорной функции, предполагающей возможность привлечение экспертов и экспертных организаций по шкале, например от 0 до 10. Для осуществления расчетов предположим, что влияние каждого из параметров транзакции на результирующий параметр равнозначно и равно  $1/3$ . Таким образом, расчетная формула обобщенного критерия принимает следующий вид:

$$C = \frac{1}{9} SIF. \quad (2)$$

Шкала значений критерия выбора в общем виде представлена на рис. 1.



**Рис. 1.** Шкала значений параметра  $C$

В качестве примера автором были установлены промежуточные значения на шкале значений параметра  $B$  (рис. 1):  $X = 55$ ,  $Y = 80$ . Значения выставлены автором исходя из предположения, согласно которому применение иерархического механизма оправдано только при экстремально высоких значениях результирующего параметра. Данное суждение основано на выводах относительно зависимости выбора механизма управления транзакциями на основе значений параметров транзакций, представленных в работах по неинституциональной экономике.

**Таблица 1.** Результаты анализа практики исполнения контрольно-надзорных функций

Функции	Действующий механизм	Предлагаемый к введению механизм (значение критерия выбора)
Проведение проверок деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей по выполнению требований санитарного законодательства	Иерархический	Гибридный (72)
Проведение экспертизы качества и безопасности лекарственных средств	Иерархический	Гибридный (80)
Выдача разрешений на использование ресурса радиочастотного спектра	Иерархический	Гибридный (62,(2))
Контроль качества образования (разработка контрольно-измерительных материалов)	Гибридный	Рыночный (37,(3))
Выдача разрешения на реконструкцию памятников истории и культуры	Иерархический	Гибридный (64)
Выдача разрешения на вывоз (временный вывоз) культурных ценностей с территории РФ	Гибридный	Гибридный (56)



Низкие значения специфичности, неопределенности и частоты свидетельствуют о большей эффективности рыночного механизма по сравнению с другими, высокие — о большей эффективности иерархического механизма. Так как в общем случае именно рынок является наиболее эффективной системой распределения благ, рыночный механизм имеет более широкие границы применения.

Анализ показал, что механизм привлечения экспертов, наиболее эффективный с точки зрения теории, не всегда совпадает с тем, который используется на практике. Полученные оценки свидетельствуют о необходимости дальнейшего детального анализа функций, осуществляемых с участием экспертов, и выработки решения относительно изменения механизма. Анализ следует проводить с привлечением отраслевых специалистов, которые способны достоверно оценить параметры трансакций.

## Литература

Аналитическая система мониторинга. <<http://colocation.it.ru:9704/analytics/saw.dll?Dashboard>>.

*Бородушко И.В.* Институт контроля в Российской Федерации: организационно-правовые основы и система контролирующих органов. СПб., 2002. С. 122–127.

*Капелюшников Р.И.* Категории транзакционных издержек. 1994. <[http://www.libertarium.ru/l\\_libsb3\\_1-2](http://www.libertarium.ru/l_libsb3_1-2)>.

*Уильямсон О.И.* Экономические институты капитализма: Фирмы, рынки, «отношенческая» контрактация. СПб.: Лениздат; CEV Press, 1996. С. 161–165.

*Шаститко А.Е.* Проблемы использования экспертного знания в реализации государственных функций // Вопросы государственного и муниципального управления. 2009. № 1. С. 85–108.

*Milgrom P.R., Roberts J.* Economics, Organization, and Management. Englewood Cliffs, 1992.

*Williamson O.* Comparative Economic Organization: The Analysis of Discrete Structural Alternatives // Administrative Science Quarterly. 1996. No. 36 (2). P. 269–296.

*Williamson O.* Transaction-Cost Economics: The Governance of Contractual Relations // Journal of Law and Economics. 1979. Vol. 22. No. 2. Oct. P. 233–261.