

Шаститко А.Е.

ПРОБЛЕМЫ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ЭКСПЕРТНОГО ЗНАНИЯ В РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ФУНКЦИЙ*

Аннотация

С помощью инструментария новой институциональной экономической теории очерчивается проблемное поле привлечения экспертов в связи с выполнением органами исполнительной власти своих функций. Предложена классификация экспертного знания по источникам и направлениям его использования. Рассмотрены характеристики различных участников транзакций, а также обозначены подходы к решению проблемы достоверности обязательств участников транзакций по поводу экспертного знания с учетом особенностей ключевых структурных альтернатив управления транзакциями. Сформулированы вопросы, которые должны быть сняты в рамках дальнейших исследований.

Введение

Практика проведения экспертизы, выполняемой в интересах органов государственной власти, – широко распространенное явление. Эксперты привлекаются с различными целями и по широкому кругу вопросов. Вместе с тем результаты проведения экспертизы – непосредственные и конечные – зачастую довольно сильно отличаются от ожидаемых, что дает основание ставить вопрос не только о квалифицированности экспертов и/или потребителей экспертного знания в органах государственной власти, но и об адекватности выбранных механизмов привлечения и использования услуг экспертов.

* Данная статья подготовлена в рамках проекта ГУ-ВШЭ по программе фундаментальных исследований в 2008 г. Автор благодарит Сергея Плаксина (ГУ-ВШЭ) за плодотворное обсуждение различных аспектов заявленной проблемы.

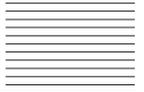
Основная задача данной статьи – очертить проблемное поле привлечения экспертов в связи с выполнением органами исполнительной власти своих функций. В общем проблема может быть сформулирована так: права на принятие решения и обладание необходимым для принятия решения знанием могут быть совмещены в одном лице. Но такое совмещение вовсе не является общим правилом, а при ближайшем рассмотрении в сложноорганизованных системах оно скорее исключение. Кроме того, действующие законы как наборы предписаний о разрешенных или запрещенных (согласно букве закона или на основе правила разумности) действиях нельзя считать полными, и в некоторых случаях необходимо использование специального знания (как, например, в случае выявления характеристик обычаев делового оборота для целей антимонопольного регулирования, контроля соблюдения норм морали в сфере рекламы и т.п.).

Вот почему возникает комплекс вопросов по организации транзакций между участниками экономических обменов в связи с созданием, передачей и использованием экспертного знания в рамках выполнения органами исполнительной власти своих функций. Один из фундаментальных вопросов: эксперт – это беспристрастный производитель и транслятор знания или проводник интересов (или «агент влияния») тех или иных групп, вовлеченных в обмены в рамках или по поводу правил игры? В данном материале будет предложен ряд аргументов с тем, чтобы отразить различные аспекты проблемы соотношения экспертного знания и стимулов действующих лиц.

Применение инструментария новой институциональной экономической теории к изучению вопросов привлечения экспертов в связи с выполнением органами исполнительной власти своих функций предполагает использование контрактного подхода, в рамках которого все отношения рассматриваются в терминах контрактов (соглашений). Вместе с тем в данной работе основной акцент сделан на контракты (соглашения) в функциональном, а не инструментальном смысле.

Другой важной характеристикой изучения контрактных отношений в сфере создания и передачи экспертного знания органам исполнительной власти является сравнительный анализ дискретных структурных альтернатив, каждая из которых обладает своими особенностями как с точки зрения стимулов создания экспертного знания, так и с точки зрения условий и результатов его передачи.

Сравнительный анализ структурных альтернатив выстраивается на основе предположений относительно особых характеристик объекта транзакции (в данном случае – экспертного знания), участников транзакции и его контекста. В данной статье эти аспекты учтены следующим образом. Во-первых, обсуждаются различные аспекты определения экспертного знания как блага. Во-вторых, учитывается неоднородность экспертного знания в контексте выполнения органами исполнительной власти своих функций. В-третьих, рассмотрены характеристики различных участников транзакций в первую очередь на стороне предложения экспертного знания, а также со стороны спроса, принимая во внимание, что



участниками трансакции могут быть не только органы исполнительной власти, но также заявители (физические и юридические лица), органы судебной и законодательной власти. В-четвертых, обозначены подходы к решению проблемы достоверности обязательств участников трансакций по поводу экспертного знания с учетом особенностей ключевых структурных альтернатив управления трансакциями. В-пятых, сформулированы вопросы, которые должны быть сняты в рамках дальнейших исследований.

Теоретическая типология экспертного знания в контексте контрактных отношений между носителями экспертного знания и субъектами, выполняющими государственные функции

Значение экспертного знания

Экспертное знание является благом (или ресурсом) в том смысле, что его использование позволяет принять более рациональное (продуманное) решение с точки зрения тех, кто является потребителем знания. Однако в соответствии с концепцией трех фильтров [Шрейдер, 1965], через которые проходит информация от источника к реципиенту, данное знание может быть полезно для потребителя в том случае, если оно проходит не только через синтаксический и семантический фильтры, но и через прагматический фильтр потребителя. Таково общее необходимое (но не достаточное) условие полезности экспертного знания.

Кроме того, в рамках прагматического фильтра также может быть несколько компонентов ввиду того, что знание, приобретенное непосредственным получателем, не является по определению необходимым для выполнения государственных функций ввиду различий целевых функций непосредственного получателя знания и знаний, необходимых для наилучшего выполнения государственной функции.

Наконец, в соответствии с одним из самых известных в экономической теории разделением благ на исследуемые, опытные и доверительные экспертное знание вполне может существовать в трех ипостасях, что в значительной мере зависит как от уровня квалифицированности получателя данного знания в органах государственной власти (в первую очередь исполнительной), т.е. заявителя, так и существующей техники исследований, которые могут квалифицировать его как научное или ненаучное (в плане фальсифицируемости тех гипотез, на основе которых оно сформировано), соответствующее или не соответствующее специфике объекта, в отношении которого выполняются государственные функции.

Для выстраивания моделей контрактных отношений, в рамках которых происходят производство и передача экспертного знания, большое значение имеют два аспекта, которые необходимо учитывать в типологии экспертного знания как особого вида благ: а) источники; б) цели использования в рамках реализации государственной функции.

Экспертное знание с точки зрения его источников

- Экспертное знание как результат исследований.
- Экспертное знание как выражение специфического (неисследовательского) опыта.
- Экспертное знание как умение применять общие (универсальные) принципы в типовых ситуациях.

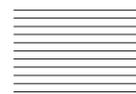
Если производство экспертного знания, являющегося результатом исследований, в общем укладывается в рамки контрактных отношений с организацией, ответственной за выполнение государственных функций, то экспертное знание как выражение специфического опыта или умение применять общие принципы к конкретным обстоятельствам места и времени может быть условием формирования контрактных отношений между носителем экспертного знания и заказчиком. В свою очередь, если носитель специфического опыта с высокой вероятностью может иметь историю или, наоборот, перспективы взаимоотношений с органом, ответственным за реализацию государственной функции, то умение применять общие принципы к типовым ситуациям, скорее всего, ограничит взаимоотношения с заказчиком более узким кругом вопросов. В отличие от экспертного знания как выражения накопленного специфического опыта другие два типа знания с высокой вероятностью поддаются значительной формализации и обладают свойством передаваемости, хотя это и не исключает барьеров, связанных с его использованием (синтаксические и семантические фильтры).

Экспертное знание с точки зрения цели (назначения) использования в реализации государственных функций

Экспертное знание с точки зрения назначения использования может быть разделено на четыре большие группы.

- *Основание для регулирующих решений, включая такие сферы, как лицензирование, контроль, государственная регистрация, разрешения, проверки.*

В данном случае технические (предметные), правовые и экономические аспекты знания не нацелены непосредственно на конкретного субъекта (если только в сфере, в которой происходят лицензирование, контроль и т.п., не действует единственный субъект, как, например, в случае с субъектом естественной монополии федерального уровня). Результаты знания применимы скорее к сфере деятельности различных групп субъектов. Например, посредством исследований может быть разработана количественная оценка степени безопасности (риска несчастных случаев) как основание для выработки решений по обязательным требованиям к производимым товарам, услугам или работам. Другой пример: анализ размеров и структуры активов компаний, работающих в разных секторах экономики, для оценки порогового значения стоимости активов, применяемого для режима предварительного согласования сделок экономической концентрации (слияний и присоединений) в рамках системы антимонопольного регулирования. Частным случаем использо-



вания экспертного знания для принятия регулирующих решений могут быть ситуации, когда необходимо признать особое положение того или иного участника хозяйственного оборота, а в более широком контексте – любого действующего лица. Например, это может быть сфера решений о включении (исключении) хозяйствующих субъектов в реестр естественных монополистов.

Данный вид знания с более высокой вероятностью предполагает взаимодействие экспертов и органа исполнительной власти с другими органами государственной власти (в том числе исполнительной).

– *Основание для урегулирования разногласий (споров).*

Различные аспекты экспертного знания нацелены на конкретную группу субъектов, которая может быть определена с помощью индивидуальных признаков. Например, комиссия ФАС России может рассматривать споры между участниками того или иного рынка. В этом случае известны конкретные участники. Для установления необходимых фактов могут потребоваться экспертные оценки или исследования, с помощью которых комиссия ФАС принимает решение.

Подчеркнем, что в данном случае речь не идет о том, что рассматриваются разногласия между ведомствами по поводу сохранения или изменения того или иного набора регуляций, регламентирующих экономические обмены. Вот почему по поводу данного вида знания возникают отношения главным образом между экспертом, органом исполнительной власти и заявителем.

– *Основание для признания компетенции.*

Экспертное знание используется для принятия решений по конкретному субъекту безотносительно характера его взаимоотношений с другими субъектами как контрагентами или конкурентами. Один из примеров – выдача лицензий конкретному субъекту на основе представленной согласно установленным правилам информации. Другой пример – принятие решений о присвоении ученой степени или ученого звания.

В этом случае, как правило, участниками трансакции являются: носитель экспертного знания, заявитель и орган исполнительной власти.

– *Основание для проведения исследований.*

Экспертное знание используется для проведения таких исследований, которые являются неотъемлемой частью государственной функции и не могут быть переданы в той или иной форме организации, не состоящей в отношениях административного подчинения и не обладающей необходимым статусом. В частности, это могут быть исследования, прямо и непосредственно связанные с обеспечением национальной безопасности или расследованием определенной категории правонарушений.

Данная форма взаимоотношений между экспертом и органом исполнительной власти может не включать какого-либо определенного заявителя.

Теоретически существует возможность разграничения государственных функций с точки зрения различных этапов предпринимательской деятельности – вход на рынок, деятельность на рынке, выход с рынка¹.

Двухкритериальная классификация экспертного знания²

Применение двух критериев классификации экспертного знания – по источникам и по целям – позволяет составить таблицу, в которой можно обнаружить двенадцать потенциально возможных комбинаций.

Прежде чем анализировать каждую из разновидностей экспертного знания, отметим три важных момента.

1. Данная классификация является аналитической в том смысле, что на практике возможно в одном и том же случае сочетание различных видов знания.
2. Не все аналитически вычленяемые виды экспертного знания в одинаковой степени «востребованы». Иными словами, некоторые виды знания могут быть близки к «вырожденным», что в определенной степени зависит также и от складывающейся практики взаимоотношений между «экспертами» и «чиновниками».
3. Экспертное знание одного вида вполне может быть заменителем экспертного знания другого вида. Однако это касается лишь экспертных знаний по источникам, но не по назначению.

Таблица 1

Типология экспертного знания

Цели \ Источники	Исследования	Опыт	Общие принципы
Регулирующие решения	1.1	1.2	1.3
Урегулирование разногласий	2.1	2.2	2.3
Признание компетенции	3.1	3.2	3.3
Проведение исследований	4.1	4.2	4.3

- 1.1. *Экспертное знание является результатом исследований и предназначено для принятия регулирующих решений.* В качестве примера можно привести исследования в области конкуренции и конкурентной политики, направленные на выявление молчаливого сговора (согласованных действий), которые применяются для установления факта совместного (коллективного) доминирования – нормы, зафиксированной в Законе «О защите конкуренции» (2006 г.), являющейся основанием запрета сделок экономической концентрации и выдвижения корректирующих условий (главным образом структурных).
- 1.2. *Экспертное знание, являющееся результатом накопленного специфического по соответствующей области регулирования опыта.* Например, обладатель специфического опыта, не опираясь на результаты специально организованных для принятия регулирующих решений исследований, может указать на основания, достаточные для того, чтобы принять или отказаться от принятия регулирующих решений применительно к конкретным обстоятельствам. В этом плане большое значение имеет не аргументация, как она представлена в исследовании, а мнение, основанное на репутации человека, сформулировавшего его.

- 1.3. *Экспертное знание, являющееся результатом овладения навыками применять общие принципы к конкретным обстоятельствам (механизм применения аналогий в том числе), для регулирующих решений означает, что, например, понимание закономерностей функционирования одной отрасли является основанием для экспертных заключений по другой. Тем самым возникает экономия на издержках исследований и накопления специфического по конкретной сфере – объекту регулирования – опыта (или поиска специалистов с соответствующим опытом). В качестве примера можно указать использование механизмов реформирования и регулирования в одной сетевой отрасли по аналогии с другой. Носители данной разновидности экспертного знания – и это обстоятельство важно учитывать, оценивая результативность их деятельности, – могут не располагать существенными деталями, характеризующими специфику именно данной сферы (что становится основанием для так называемого «избыточного обобщения»).*
- 2.1. *Экспертное знание, являющееся результатом исследования и предназначенное для урегулирования споров. В числе основания возникновения такого рода знания могут быть результаты исследования, полученные в рамках рассмотрения дела по нарушению норм антимонопольного законодательства, например, в форме злоупотребления доминирующим положением на товарном рынке, запрет на которое установлен в соответствии со статьей 10 Закона «О защите конкуренции». В соответствии с п. 3. 5 Административного регламента Федеральной антимонопольной службы по исполнению государственной функции по установлению доминирующего положения хозяйствующего субъекта при рассмотрении дела о нарушении антимонопольного законодательства и при осуществлении государственного контроля за экономической концентрацией, утвержденного приказом ФАС России от 17.01.2007 № 5, основанием для установления доминирующего положения может быть заявление от физического или юридического лица, обнаружение антимонопольным органом признаков нарушения антимонопольного законодательства или сообщение средств массовой информации. У хозяйствующего субъекта есть возможность согласиться с содержанием заявления, но такое поведение потенциального ответчика не является общим правилом. Соответственно, возбуждение дела против конкретного субъекта сопровождается анализом состояния конкурентной среды, который проводится в соответствии с требованиями, установленными Порядком проведения анализа и оценки состояния конкурентной среды на товарном рынке, утвержденным Приказом ФАС России 25.04.2006 № 108.*
- 2.2. *Экспертное знание, являющееся результатом накопленного специфического опыта, также может быть использовано в качестве средства разрешения разногласий, причем совсем необязательно между участниками рынка, но и между самими сотрудниками ведомства. В данном случае эксперт выполняет функцию, которая похожа на арбитраж, но без права принятия решения о том, кто прав. Так выгля-*

дит функция независимого эксперта, привлекаемого органом исполнительной власти. В то же время для вынесения решений в порядке урегулирования спора могут быть использованы и услуги экспертов, которые привлечены каждой из сторон спора. Однако в этом случае они не могут быть квалифицированы как независимые эксперты.

- 2.3. *Экспертное знание, использующееся для урегулирования споров на основе применения общих принципов*, является чем-то средним между арбитражем и медиацией, поскольку носитель знания не обладает сравнительными преимуществами в знании специфики предмета спора, но обладает навыками получения и сопоставления позиций, в которых используется специфический опыт. В данном случае больше оснований считать, что такого рода эксперты могут быть независимыми (если есть потребность в независимых экспертах) по сравнению с «отраслевыми» экспертами, для которых конфликт интересов может быть обусловлен вовлеченностью в личные отношения с заинтересованными сторонами в целевой сфере.
- 3.1. *Экспертное знание, полученное в результате исследования и используемое как инструмент признания компетенции*. Данная разновидность экспертного знания может считаться почти «вырожденной» ввиду того, что исследования, как правило, требуют значительных ресурсов, в то время как сэкономить на масштабе в случае признания или непризнания компетенции проблематично.
- 3.2. *Экспертное знание, полученное в результате накопления опыта и используемое для признания компетенции*. Данный вариант широко распространен в сфере присуждения ученых степеней, когда используются услуги специалистов (в том числе официальных оппонентов), которые могут оценить уровень соискателя на степень с точки зрения качества выполненных им работ (включая квалификационную).
- 3.3. *Экспертное знание, используемое для признания компетенции на основе применения общих принципов к конкретным обстоятельствам места и времени*. Использование данной разновидности экспертного знания также можно обнаружить в сфере присуждения ученых званий ввиду того, что далеко не всегда удастся найти узкого специалиста, хорошо разбирающегося в деталях аргументации, представленной в квалификационной работе.
- 4.1. *Экспертное знание, полученное в результате исследований и необходимое для продолжения исследований*. Такое на первый взгляд «каламбурное» сочетание, в частности, возможно тогда, когда часть исследований может проводиться только силами ведомства, ответственного за осуществление той или иной государственной функции, но в них используются результаты других исследований, в которых, например, разработаны общие принципы, подходы, но безотносительно к конкретному объекту. Более простой случай – когда исследование является частью расследования конкретного преступления. Более сложный – когда исследования, которые должны проводиться ведомством, например ФАС России, в рамках контроля сделок экономической концентрации, основаны на результатах разработок, выполненных по заказу ФАС России

независимой организацией. Вот почему имеются основания для существования аналитических подразделений (или позиций аналитиков), которые концентрируют не только и даже не столько экспертизу, сколько специализированные исследования, необходимые для выполнения других государственных функций.

4.2. *Экспертное знание как результат опыта, используемое для проведения исследований.* В данном случае экспертиза нужна для того, чтобы правильно поставить исследовательские задачи, решаемые силами соответствующего подразделения или сотрудников ведомства.

4.3. *Экспертное знание как обладание умениями применять общие принципы для формулировки подходов к исследованию.* Характеристики данной разновидности экспертного знания во многом аналогичны п. 4.2.

Участники трансакций

Носители экспертного знания

Безусловно, носителями экспертного знания всегда являются люди. Однако с точки зрения выстраивания контрактных отношений с участием органов государственной власти это могут быть:

- индивидуальные эксперты (фрилансеры);
- независимые экспертные организации (в том числе, например, негосударственные исследовательские центры, институты РАН, вузы);
- подведомственные экспертные организации (такие, как специализированные институты, аффилированные с тем или иным ведомством);
- аналитические подразделения (отделы, управления, департаменты) в структуре органа государственной власти (возможны ситуации, когда подразделения одного министерства выступают как эксперты для подразделений другого министерства).

При этом статус организации рассматривается как зависимая переменная от способа принятия решений в отношении ее руководства (в первую очередь руководителя). Так, например, согласно положению о Высшей аттестационной комиссии Минобрнауки России, решение по председателю в части назначения и освобождения от должности принимается Правительством Российской Федерации. С этой точки зрения ВАК нельзя назвать полностью независимой организацией, хотя и подведомственной организацией ее также не назовешь. Вот почему принципиальное значение имеют характеристики механизмов управления трансакциями, в которых проявляются права де-факто. Однако для четкого понимания содержательного наполнения такого рода трансакций в обозначенном случае необходимо знать состояние академического сообщества с точки зрения существования и механизмов контроля стандартов выполнения исследовательской и преподавательской работы.

Представленное разделение является функционально-аналитическим в том смысле, что один и тот же человек может быть сотрудником экспертной организации (например, вуза) и в то же время индивидуальным экспертом. Однако в рамках того или иного контракта статус действующего лица должен определяться однозначно.

Рассмотрим некоторые общие характеристики каждой группы.

Индивидуальные эксперты

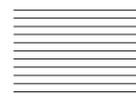
Индивидуальные эксперты представляют собой единственную группу, в которой отсутствует проблема управления поведением исполнителя на стороне предложения экспертного знания. Вместе с тем данная группа обладает, как правило, рядом характеристик, которые существенны для выстраивания контрактных отношений, и накладывает определенные ограничения на выбор механизма управления транзакциями.

1. Каждый из индивидуальных экспертов в состоянии проводить исследования и осуществлять экспертизу по сравнительно узкому кругу вопросов (даже если сама экспертиза состоит в применении общих принципов к разнородным объектам: в этом случае ограниченным оказывается число тех самых общих принципов).
2. Существуют ограничения ввиду физической невозможности для индивидуального эксперта одновременно выполнять большое количество трудоемких заданий (если только не используется схема субконтракта – формальной или неформальной, когда индивидуальный эксперт оказывается главой «временных творческих коллективов», но в этом случае это уже не индивидуальный эксперт).
3. Индивидуальные эксперты ограничены в своих возможностях диверсифицировать риски, связанные с предоставлением услуг вне зависимости от формы экспертного знания, в соответствии с представленной выше классификацией.
4. Репутационные риски в случае невыполнения обязательств, установленных в контракте, всегда привязаны к конкретному физическому лицу, что существенно осложняет ремонт персонального бренда в случае возникновения такой необходимости и, соответственно, обеспечивает наиболее сильные стимулы. Чем более информационно прозрачной и насыщенной является сфера предоставления экспертного знания органам исполнительной власти для реализации ими своих функций, тем с большей определенностью можно связывать такого рода риски с де-факто дисквалификацией, т.е. невозможностью индивидуальному эксперту найти клиентов.

Среди индивидуальных экспертов могут быть как выходцы из самих органов исполнительной власти, так и представители академической, вузовской, отраслевой науки. Однако данный аспект – насколько индивидуальные эксперты являются независимыми в производстве экспертного знания – выходит за пределы исследования, хотя и является существенным в объяснении практических аспектов взаимодействия между экспертами и органами исполнительной власти.

Независимые экспертные организации

В отличие от индивидуальных экспертов, в рамках экспертных организаций, как правило, существует различие между обладателем экспертного знания и уполномоченным на выстраивания контрактных отноше-



ний с заказчиком – органом исполнительной власти (в данном случае субподряды не учитываются).

Независимая экспертная организация обладает более широкими возможностями экономии на масштабе и разнообразии в выполнении экспертных функций, если только де-факто ее экспертиза не ограничивается возможностями единственного эксперта. В таком случае возникает главным образом экономия на масштабе за счет разделения профильных и обеспечивающих функций.

Данные организации обладают более широкими возможностями по диверсификации рисков (в первую очередь диверсификация портфеля заказов) и предоставлению обеспечения в качестве залога выполнения своих контрактных обязательств по сравнению с индивидуальными экспертами.

Репутационные риски хотя и распространяются на руководителей организаций, но привязаны главным образом к самой организации (что особенно существенно на обезличенном рынке экспертных услуг). Среди остальных коллективных экспертов репутационные риски независимой организации имеют наибольшее значение.

Подведомственные экспертные организации

Также как и в случае с независимыми организациями, подведомственные организации характеризуются посубъектным несовпадением обладателя экспертного знания и уполномоченным на выстраивания контрактных отношений с заказчиком – органом исполнительной власти. Такого общего правила, из которого, безусловно, бывают исключения (например, когда индивидуальный эксперт начинает привлекать помощников для выполнения непрофильных, вспомогательных функций).

Подведомственная экспертная организация также имеет возможность экономить на масштабе и разнообразии в своей деятельности по предоставлению экспертного знания органам исполнительной власти, но в этом случае спектр вопросов для исследования, также как и для экспертизы, является более узким. Вот почему в подведомственных организациях вряд ли можно обнаружить широкое распространение практики найма специалистов, ориентированных на применение общих принципов к конкретным обстоятельствам, ограниченным соответствующей предметной (отраслевой) спецификой.

Подведомственные экспертные организации также несут бремя репутационных рисков, однако, в отличие от независимых организаций, данные риски не столь значительны, а управление транзакцией осуществляется в том числе с помощью административных механизмов, отражающих в первую очередь влияние на решение кадровых вопросов.

Аналитические подразделения ведомств

Данная категория носителей экспертного знания объединяет как собственно аналитические подразделения в рамках ведомства (аналитические управления или департаменты), так и аналитиков, приписанных к другим подразделениям. В любом случае управление транзакциями в данном случае выстраивается в соответствии с принципами функционирования любой иерархии.

Репутация аналитического подразделения ведомства практически неотделима от репутации собственно ведомства, что может оказывать значительное влияние на стимулы ведомственных аналитиков, поставляющих экспертное знание. И это влияние, как правило, действует в сторону ослабления стимулов, если не учитывать такие факторы, как, например, эффект «вращающихся дверей» – перспективу перехода сотрудника ведомства в бизнес и обратно, на более высокие позиции.

Рассмотрим взаимоотношения между независимыми и подведомственными экспертными организациями, с одной стороны, и органами, выполняющими ту или иную государственную функцию, – с другой. Акцент будет сделан на гибридные формы соглашений, в которых обе стороны сохраняют конечные права в части принятия решений по поводу объекта трансакции. Вместе с тем специфика сравнительного анализа структурных альтернатив предполагает обозначение, хотя бы в общих чертах, других альтернатив. При этом мы допускаем, что «матрешечные» механизмы – в рамках которых индивидуальные эксперты контрактуются независимыми экспертными организациями, а независимые экспертные организации контрактуются другими независимыми организациями или подведомственными экспертными организациями – не используются.

Потребители экспертного знания

Орган исполнительной власти

Поскольку органы исполнительной власти являются, согласно предположению, используемому в данной работе, основными потребителями экспертного знания в том смысле, что право на принятие решений (правда, далеко не всегда окончательных, для этого существует суд) концентрируется именно в соответствующем ОИВ, представленные выше классификации отражают в значительной мере различные характеристики данной категории потребителей экспертного знания.

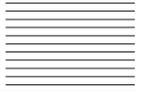
Отметим лишь, что вопросы привлечения экспертов можно обнаружить далеко не во всех действующих административных регламентах органов исполнительной власти.

Заявители

Заявители – самая разнородная группа участников трансакций по созданию, передаче и использованию экспертного знания. В первом приближении их можно разделить на несколько подгрупп по следующим критериям:

- обладание экспертным знанием;
- использование посредников (доверенных лиц);
- статус заявителя.

Согласно первому критерию заявители могут сами обладать необходимым экспертным знанием. В других случаях они могут квалифицированно сформулировать запрос на экспертное знание и оценить результаты работы эксперта. В некоторых ситуациях заявитель ни того ни другого сделать самостоятельно не в состоянии.



Согласно второму критерию заявитель может действовать непосредственно от своего имени. Это вполне возможно, если, например, заявитель обладает необходимыми знаниями или в состоянии поставить задачу эксперту. В других ситуациях от имени заявителя может действовать доверенное лицо, которое взаимодействует как с органом исполнительной власти, так и с экспертами.

Третий критерий позволяет выделить три основные группы лиц: юридические лица, физические лица и предприниматели без образования юридического лица.

Другие органы государственной власти

- органы судебной власти
- органы законодательной власти

Появление других органов государственной власти в транзакциях, связанных с выполнением органами исполнительной власти своих функций, обусловлено в первую очередь тем, что транзакционная технология реализации государственных функций указанными органами на определенных стадиях «пересекается» с функциями других органов государственной власти. В частности, антимонопольный орган, отвечающий за контроль соблюдения хозяйствующими субъектами требований антимонопольного законодательства, имеет право вынести постановление о наложении административного штрафа. Однако в случае несогласия ответчика рассмотрение дела перемещается в суд, который может назначить независимую экспертизу (в данном случае экономическую, товароведческую и т.п.).

Аналогичная ситуация с разработкой проектов законов, которая предполагает взаимодействие соответствующего органа исполнительной власти с двумя палатами парламента.

В дальнейшем анализе мы будем исходить из предположения, что потребителями экспертного знания являются только заявители и соответствующий орган исполнительной власти. В частности, возможна ситуация, когда один орган, например Федеральная антимонопольная служба, основываясь на экспертном знании, направляет предписание в адрес одного из федеральных ведомств, которые также могут воспользоваться своими возможностями по привлечению профильных экспертов.

Структурные альтернативы производства и передачи экспертного знания: общие характеристики

Методологические замечания

В данном разделе мы рассмотрим вопросы возможной взаимосвязи между различными видами экспертного знания, их носителями (производителями) и структурными альтернативами управления транзакциями по использованию данного знания в выполнении государственных функций с учетом вовлеченности в транзакции заявителей. Поскольку данный вопрос представляет для нас интерес в контексте контрактных отношений, то ключевой проблемой будет выступать обеспечение достоверно-

сти обязательств участников договорных отношений по поводу создания, передачи и использования экспертного знания.

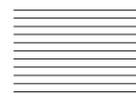
Следуя логике Оливера Уильямсона [см.: Уильямсон, 1996; Williamson, 1996], можно сделать следующие выводы:

- нет оснований утверждать, что существует какая-то универсальная, предпочтительная (более эффективная) по определению форма организации трансакции с участием экспертов, заявителей и органов исполнительной власти (что соответствует принципу слабой формы отбора);
- дифференцированное закрепление трансакций за механизмами управления ими происходит в зависимости от различного сочетания степени неопределенности (включая поведенческую неопределенность субъектов), частоты повторения трансакций и специфичности ресурсов (в том числе экспертного знания, которое является предметом экономического обмена).

Оба пункта являются различными способами представления значимости для позитивных и нормативных выводов исследования сравнительного анализа структурных альтернатив производства, передачи и использования экспертного знания. Вместе с тем для целей данного исследования более важным представляется не эволюционная составляющая процесса отбора механизмов управления трансакциями по поводу экспертного знания, а формирование дискреционного механизма закрепления трансакций за соответствующими механизмами управления.

Наиболее изученной в рамках новой институциональной экономической теории является гибридная форма институциональных соглашений, в рамках которой особенно отчетливо проявляются те аномалии, которые служили поводом для критики ортодоксального варианта объяснения функционирования экономической системы (так называемая «стандартная рыночная контрактация»), безраздельно господствовавшего до середины 70-х гг. прошлого века. Кроме того, гибридные формы по определению являются смешанными и с этой точки зрения более реалистичными, чем такие «чистые» формы, как рынок и фирма.

Предлагаем рассмотреть «от простого к сложному» механизм управления трансакциями по поводу создания и передачи экспертного знания. Самым простым (но вовсе не обязательно самым эффективным и дешевым в плане полных издержек участников трансакций) с точки зрения набора компонентов механизмом управления является рынок, который в терминах механизма управления трансакциями представлен как «механизм цен». В этом разделе мы лишь обозначим ограничения на использование механизмов управления трансакции по субъектам-носителям экспертного знания, а также обсудим вопрос о трансакциях по поводу различных видов экспертного знания, выделенных в соответствии с двухкритериальной классификацией. Поскольку трансакции по поводу создания, передачи и использования экспертного знания не имеют самостоятельного значения в плане выполнения функций органами исполнительной власти, большое значение имеет обеспечение сопряженности с другими трансакциями. Данный аспект важен потому, что наряду со специфично-



стью ресурсов, частотой трансакций и уровнем неопределенности может влиять на выбор механизмов управления трансакциями.

Кроме того, есть еще ряд вопросов, которые следует поставить в связи с объяснением принципа избирательного закрепления трансакции по поводу экспертного знания за различными механизмами управления данными трансакциями. Во-первых, это трансакции с «нулевой ценой». Во-вторых, различный статус экспертных знаний с точки зрения принятия решений (от информации «к сведению» до предлагаемого варианта решения, который как минимум обязателен для рассмотрения органом исполнительной власти в качестве одного из альтернативных вариантов принятия решений).

Однако начнем рассмотрение вопросов управления трансакциями с описания проблемы обеспечения достоверности обязательств сторон в договорных отношениях и подходов к ее решению.

Достоверность обязательств в договорных отношениях, возникающих в связи с созданием, передачей и использованием экспертного знания

Известно, что добровольный экономический обмен позволяет улучшить положение каждого из участников обмена (Парето-улучшение), что является основанием признания производительности таких обменов. Однако данная добровольность вовсе не исключает столкновения интересов, которое вполне может происходить в форме оппортунистического поведения как со стороны только одного из участников, так и всех участников обмена. Проблемы оппортунизма широко обсуждаются в экономической литературе, так что в нашу задачу не входит даже обзор источников по данному вопросу. Укажем лишь некоторые из них, в которых представлена проблематика оппортунистического поведения: [Уильямсон, 1996; Фуруботн, Рихтер, 2005; Williamson, 1996; Шаститко, 2002].

Проблема оппортунизма не обошла стороной и сферу использования экспертного знания органами исполнительной власти в рамках реализации ими своих функций. С точки зрения общей типологии оппортунистического поведения вряд ли можно обнаружить что-то новое. В данной сфере есть место и субъективному риску, и ухудшающему отбору³. Однако для понимания специфики проблемы приведем несколько примеров, с помощью которых можно указать на класс ситуаций, в которых возникает оппортунизм.

Оппортунизм со стороны экспертов проявляется:

- в экономии на усилиях при проведении исследования, экспертизы, что сказывается на качестве, фактической стоимости и времени выполнения работ;
- в предоставлении неадекватной информации об уровне квалификации, необходимом для выполнения исследований, проведения экспертизы;
- в неурегулированном конфликте интересов (в том числе сговор с представителями органа исполнительной власти и/или заявителем);
- в использовании непубличной (необязательно секретной) информации, полученной в рамках работы по экспертизе, в частных интересах.

Оппортунизм со стороны органов исполнительной власти представляет собой:

- оказание давления на эксперта в целях добиться необходимых выводов;
- использование нечеткой постановки задач экспертам в целях принуждения их к выполнению большего объема работ;
- некорректную интерпретацию результатов экспертизы.

Оппортунизм со стороны заявителей – это:

- предоставление недостоверной, неполной или устаревшей (неактуальной) информации по сравнению с располагаемой;
- оказание давления на эксперта в целях добиться необходимых выводов.

Указанные виды оппортунистического поведения могут существовать в форме злоупотребления правом со стороны заявителя, когда действующие нормы закона используются формально для защиты нарушенных прав, а фактически как инструмент давления на контрагента или конкурента.

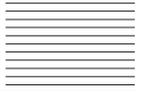
Подходы к обеспечению достоверности обязательств в транзакциях по поводу экспертного знания

Один из инструментов обеспечения устойчивости добровольных обменов – достоверность обязательств, которая, в отличие от проблем оппортунистического поведения, изучена в меньшей степени, хотя оппортунизм и достоверность обязательств в контрактных отношениях тесно связаны.

Достоверность обязательств в договорных отношениях – фундаментальный вопрос любого контракта вне зависимости от сферы его применения и от того, какой механизм управления транзакциями используется. Вместе с тем способ обеспечения достоверности обязательств тесно связан со спецификой того или иного механизма управления транзакциями.

Далее мы представим в тезисной форме некоторые из положений, которые были получены в рамках более раннего исследования, но существенны для понимания рассматриваемых в данной работе проблем [см.: Шаститко, 2008]:

1. Обязательства означают информацию, передаваемую от одного участника экономического обмена к другому, и содержат проекцию действий (бездействий) источника обязательств на будущее в зависимости от поведения адресата информации и внешних по отношению к действиям адресата обстоятельств. В данном случае речь идет о характеристиках экспертного знания (параметры содержания), а также условиях его передачи (временные ограничения, конфиденциальность и т.п.).
2. Обязательства, содержащиеся в контрактах, и достоверные обязательства могут лишь отчасти соответствовать друг другу ввиду того, что не все способы обеспечения достоверности обязательств contractuемы (то есть фактич нарушения может быть верифицировано третьей стороной – судом – с разумными издержками), также как далеко не все обязательства, содержащиеся в контрактах, подкреплены инструментами,



делающими их достоверными. Вот почему для оценки устойчивости трансакций по поводу экспертного знания требуется оценка репутационных рисков участников трансакций, а также других форм залогов, которые прямо не учитываются в контрактах, имеющих юридическую силу.

3. Обеспечение достоверности обязательств как проблемы, требующей целенаправленных действий участников экономического обмена, возникает в связи с возникновением контрактных рисков, обусловленных в первую очередь возможностями проявления стратегического оппортунизма, а также ограниченной рациональностью, которая является характеристикой не только гарантов (в частности, суда), но и самих участников обмена – представителей органов исполнительной власти, заявителей, экспертов.
4. Нивелирование контрактных рисков посредством обеспечения достоверности обязательств не всегда оправдано ввиду того, что доступные инструменты создания достоверных обязательств могут оказаться слишком дорогими, включая издержки использования гарантов (в первую очередь суда).
5. Первоначально проблема достоверности обязательств в контрактных отношениях рассматривалась в контексте объяснения гибридных форм институциональных соглашений. В то же время вопрос об условиях достоверности обязательств может быть рассмотрен не только применительно к механизму цен и соответствующим ему контрактам (соглашениям), но и к иерархическим отношениям, предполагающим, в частности, обеспечение достоверности делегирования полномочий в условиях асимметричного распределения конечных прав.
6. Между санкциями и достоверными обязательствами отсутствует простое соответствие ввиду того, что достоверность обязательств включает также и стимулы, направленные на адаптацию к изменяющимся обстоятельствам, требующим корректировки спроецированных *ex ante* действий, а также по причине двусторонней (многосторонней) природы достоверности обязательств.
7. Ввиду двусторонней (многосторонней) природы достоверности обязательств возмещение расходов (а точнее убытков) адресату обязательств со стороны нарушителя условий соглашений может считаться лишь частным случаем, так как существуют возможности обеспечения гарантий относительно надлежащего поведения субъекта, принявшего обязательство, без наделения его (адресата обязательств) правом на получение полной компенсации.
8. Достоверное обязательство – важнейшее свойство жизнеспособных контрактов, в рамках которых залог (в экономическом смысле) – ключевой компонент механизма, обеспечивающего соблюдение данных контрактов со стороны залогодателя. Чем более специфическим является залог, тем меньше возможностей получения альтернативных оценок и, соответственно, больше возможностей для манипуляций оценками, но вместе с тем меньше вероятность использования дан-

ного залога за пределами контрактного отношения. И наоборот, чем больше возможностей для альтернативных оценок, тем острее проблема оппортунизма залогополучателя, хотя и уже спектр возможностей для манипуляций с оценками залога. Для обеспечения устойчивости контрактных отношений необходимо выполнение условия двусторонней достоверности обязательств (данное условие может быть распространено на контракты с более широким кругом участников), которая предполагает поиск баланса между трансакционной специфичностью залога и возможностями количественной оценки его ценности.

Использование экспертного знания на основе механизма цен

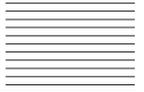
Механизм цен как структурная альтернатива управления транзакциями по созданию и передаче экспертного знания (гибриду и иерархии) предполагает максимальную степень автономии экспертной организации и заказчика – органа, наделенного полномочиями на выполнение той или иной государственной функции, а также *доминирующую роль* цены при установлении контрактных отношений. При использовании механизма цен, если верна предпосылка о соответствии особенностей транзакции механизму управления ею, не требуется обеспечения соответствия сторон друг другу, что фактически означает отсутствие значимых входных барьеров, а также создание механизма совместного планирования, объединения ресурсов и т. д.

Данный механизм в целом соответствует конкурсным процедурам, применяемым для закупок НИРов для государственных нужд. Однако важно отметить, что механизм запроса котировок в большинстве случаев не применяется из-за значительной суммы, которая превышает устанавливаемый, как правило, на довольно низком уровне порог, в пределах которого возможен запрос котировок.

Вот почему следует сделать одну важную оговорку. В *чистом виде* механизм цен не существует не только в сфере государственных закупок НИРов, но и в любой другой сфере. Именно поэтому наибольший интерес представляют гибридные формы, в которых цена производства и передачи экспертного знания хотя и имеет значение, но оно в большей или меньшей степени маргинализировано.

Применение механизма цен для получения экспертного знания, основанного на опыте, вполне возможно, но для этого должна существовать информация о пуле экспертов с соответствующей специализацией. Более формализованный механизм, предполагающий использование услуг экспертов, – аккредитация, которая является основанием для дальнейшего участия в конкурсе. Однако в этом случае самостоятельными являются как минимум два важных вопроса:

- 1) механизм аккредитования, соответствующий приемлемым барьерам входа;
- 2) необходимость и возможность дифференцирования механизма аккредитования для различных категорий экспертов (в первую очередь индивидуальные эксперты и независимые организации).



Что касается применения механизма цен к типам экспертного знания, классифицированного «по целям», то ограничения на применение механизма цен очевидны в той мере, в какой объект решения индивидуализирован, а временные ограничения не позволяют выполнить все необходимые процедуры по отбору организации, предоставляющей экспертные услуги. В том случае, если необходимость в экспертных услугах легко программируется, то это ограничение устраняется. В частности, для принятия решений в сфере регулирования данный механизм более вероятен, тогда как для принятия решения по разрешению конфликта его применение может быть более проблематичным (вот почему в качестве заместителя может выступать собственно аналитическое подразделение ведомства, т.е. возможно применение иерархии как механизма управления транзакциями и/или использование экспертного знания, запрашиваемого каждой из сторон).

В условиях механизма цен стимулы участников транзакции (особенно на стороне предложения экспертного знания) максимальны. Здесь принципиальное значение имеет защищенность от оппортунистического поведения, различные виды которого обозначены выше. В частности, цена может быть привлекательна для псевдоэкспертов в том случае, если есть возможность получить гонорар за выполненную работу без значительных негативных последствий (т.е. без расчета на значительные издержки, связанные с попаданием в черный список поставщиков или утратой репутации). Однако в этом случае предполагается, что запрос со стороны органа исполнительной власти соответствует наилучшему способу выполнения им соответствующей функции (что, безусловно, является сильным допущением).

Один из вариантов решения проблемы сильных стимулов – привлечение нескольких экспертов, которые будут работать независимо друг от друга. Однако платой за более полную картину будет значительное удорожание экспертизы (особенно если речь идет об исследованиях, а не экспертных заключениях в той или иной форме).

В этой связи возникает вопрос: решает ли проблему сильных стимулов бесплатная передача экспертного знания? Более детально этот вариант организации транзакций мы рассмотрим дальше.

Наконец, последний, но не менее важный аспект использования механизма цен – это способ урегулирования споров между ведомством и экспертом по поводу выполнения взятых на себя каждой из сторон обязательств. В ситуации, когда, например, проводится довольно рутинное исследование причин возникновения споров относительно степени, в какой выполнены обязательства, споры могут быть урегулированы с помощью третьей стороны – арбитражного суда, который, в свою очередь, также может опереться на заключение независимых экспертов. Однако чем более специфическим является исследование, чем специфичнее экспертное знание, основанное на опыте, тем сложнее третьей стороне верифицировать заявления участников контракта, в рамках которого происходят создание и передача экспертного знания. Отдельный вопрос – применимость общих принципов к конкретным обстоятельствам. Интуитивно представляется, что в данной области сфера использования механизма цен может оказаться наиболее широко применимой.

Гибридные механизмы использования экспертного знания

Гибридные механизмы управления транзакциями по предоставлению экспертного знания, необходимого для принятия того или иного решения, предполагают частичное вытеснение рыночного механизма. Хотя экспертная организация и продолжает оставаться независимой в том плане, что ей принадлежат конечные права (и, соответственно, конечным обладателем данных прав является тот, кто обладает конечными правами на экспертную организацию), но вместе с тем процесс производства и передачи экспертного знания опосредован соглашениями, которые характеризуются не только нестандартностью, но и долгосрочностью, наличием механизма пролонгирования данных соглашений, а также специализированным механизмом урегулирования вопросов, возникающих между заказчиком (исполнителем государственной функции) и исполнителем (экспертной организацией).

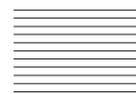
В этом плане следует различать контракт и соглашение, которое может состоять из множества последовательных или даже частично перекрывающихся контрактов, что возможно, когда используются механизмы персональных (или статусных) связей в качестве инструмента перехода от одного контракта с фиксированной ценой (и/или количеством) и сроками к другому контракту (пусть даже с иным предметом).

Важнейшим элементом механизма управления транзакциями является способ урегулирования споров, особенно если учитывать, что специфика предмета контракта может не позволить сформулировать его таким образом, чтобы он отвечал признакам полного контракта.

Итак, в рамках гибридной формы институционального соглашения происходит вытеснение механизма цен при условии, что стороны транзакции по-прежнему остаются де-юре самостоятельными в смысле обладания конечными правами. То есть возможна ситуация, когда в транзакции вообще не применяется явная цена, экспертное знание передается бесплатно. Однако отсутствие цены, или нулевая цена, не означает нерациональности поведения поставщика экспертного знания, с одной стороны, и безвозмездности – с другой, поскольку, во-первых, существуют сопряженные транзакции, выгода (в том числе и денежная) от которых зависит от участия эксперта в «бесплатной» транзакции, а во-вторых, в случае повторяемости транзакций эксперт может рассчитывать на то, что он получит денежную компенсацию позднее (в таком случае отношения в рамках отдельно взятого контракта оказываются фрагментом более широкого соглашения).

Иерархия

Иерархический механизм управления транзакциями по созданию и передаче экспертного знания основан на том, что обладатель экспертного знания не наделен конечными правами в той части, которая касается производства и использования данного экспертного знания. Иными словами, стороны транзакции, в отличие от двух других базовых структурных альтернатив, не являются симметричными с точки зрения правового положения.



Иерархия – способ управления транзакциями в экономической фирме, который характеризуется рядом свойств, присущих также и органам исполнительной власти. Принципы организации иерархических отношений с позиции экономической теории рассматриваются в статье Р.Раднера [Radner, 1992].

Существенными характеристиками простой иерархии являются: транзитивность, асимметричность, наличие единого корня, отсутствие разветвлений вверх. Данные характеристики являются основанием продуцирования слабых стимулов (по сравнению с гибридами и механизмом цен), обеспечивают возможности коллективной адаптации к изменяющимся и не предсказуемым с необходимой точностью *ex ante* обстоятельствам.

Как и в случае с обычными объектами транзакций, здесь большое значение имеет специфичность экспертного знания, а также ресурсов, необходимых для его получения. В экономической теории известны шесть видов специфичности активов (ресурсов), которые влияют на выбор механизмов управления транзакциями. Рассмотрим в качестве иллюстрации некоторые из них.

Временная специфичность. Экспертное знание может обладать наивысшей ценностью, если оно произведено строго к определенному сроку и соответствует установленным спецификациям. В этой ситуации неопределенность среды и особенно повторяемость транзакций создают основу для того, чтобы использовался иерархический механизм, которому в наибольшей степени соответствует ситуация, когда функции производителя экспертного знания выполняет специализированное подразделение в структуре ведомства. В числе примеров – экспертное сопровождение принятия решений в кризисных ситуациях.

Специфичность человеческого капитала. Требования к человеческим ресурсам, используемым при производстве экспертного знания, могут включать такие аспекты, как допуск к секретной информации, а также обладание навыками выполнения работы, характеризующей специфику того или иного ведомства, отсутствие ограничений в доступе к «экспертным мощностям» по времени. Это так называемые специфические системы не по государственной гражданской службе в целом, а специфические по тому или иному ведомству навыки и знания. В этой связи важно отметить, что организация, которая на первый взгляд является независимой, при изучении деталей транзакции вполне может оказаться близким заменителем аналитического подразделения того или иного органа исполнительной власти. В числе таких признаков – история работы по исследовательским проектам определенной направленности, эксклюзивность отношений экспертной организации (организация одного заказчика) и т.п.

Предварительные выводы

Если рассматривать носителей экспертного знания как данность, то в качестве предварительных оценок можно предложить таблицу соответствия укрупненным дискретным структурным альтернативам различных производителей (носителей) экспертного знания.

Таблица 2

Производители экспертного знания в структурных альтернативах управления транзакциями

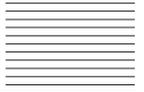
	Рынок	Гибрид	Иерархия
Индивидуальные эксперты	+	+	-
Независимые экспертные организации	+	+	-
Подведомственные экспертные организации	-	+	+
Аналитические подразделения в ведомствах	-	-	+

Вместе с тем при такой постановке вопроса предполагается, что уже известен носитель экспертного знания, а точнее его реальный статус. Если же его необходимо определить, то в таком случае следует вновь обратиться к вопросу о механизме отбора структурных альтернатив, опосредующих передачу экспертного знания.

Механизм отбора структурных альтернатив, как известно, тесно связан с характеристиками транзакций, в числе которых – уровень неопределенности, повторяемость транзакций и специфичность активов (ресурсов). В определенной мере значение имеет также сложность объекта транзакции и возникающих побочных эффектов, обусловленных сопряженностью с другими транзакциями. Вот почему нет достаточных оснований утверждать, что полученные во втором разделе характеристики двенадцати видов экспертного знания будут распределены с предсказуемым смещением в пользу того или иного вида механизмов управления транзакциями.

Из приведенного выше исследования можно сделать следующие выводы:

1. Использование экспертного знания, поставляемого специализированными субъектами, – важнейшее условие эффективного выполнения государственных функций органами исполнительной власти.
2. Экспертное знание разнородно как с точки зрения целей использования органами исполнительной власти, так и с точки зрения источников его получения, что является основой предложенной в тексте классификации. Вместе с тем данной классификации недостаточно, чтобы объяснить дифференцированное закрепление различных видов экспертного знания за механизмами управления транзакциями между производителями этого знания, заявителями и органами исполнительной власти.
3. Участниками транзакций по поводу экспертного знания являются не только органы исполнительной власти и эксперты, но и другие органы государственной власти (суды, законодательное собрание). В некоторых случаях в транзакциях возможно появление нескольких органов исполнительной власти, например с разным процессуальным статусом (истец–ответчик).



4. Как и в любой трансакции, одна из ключевых проблем – оппортунизм участников трансакции, который может проявляться в разных формах, но требует решения проблемы достоверности обязательств в целях обеспечения устойчивости соглашений (необязательно только имеющих юридическую силу контрактов). Способ обеспечения достоверности обязательств в значительной степени зависит от характеристик трансакций – степени неопределенности, специфичности благ (самого результата и ресурсов, используемых для его производства), а также повторяемости трансакций, которые влияют на форму залога, используемую участниками трансакций.
5. Административные регламенты органов исполнительной власти описывают процедуры исполнения государственных функций, которые характеризуются набором действий, различающихся степенью программируемости. Выбор механизма управления трансакциями зависит не только от возможности специфицировать параметры результата (экспертного знания) *ex ante*, спрогнозировать степень периодичности возникновения потребности в получении такого рода знания, возможность получения знания из альтернативных источников, но и сложности переключения от одного источника экспертного знания к другому. Наконец, один из наиболее сложных вопросов – возможность оценки степени трансакционной специфичности результатов и ресурсов, используемых в рамках трансакций по поводу экспертного знания, что, видимо, является предметом дальнейших исследований в данной области.
5. Формальный статус экспертной организации может не соответствовать ее реальному положению в структуре трансакций по поводу экспертного знания, что можно обнаружить посредством анализа работающих процедур *case-by-case*. Решение данной задачи возможно в рамках системы мониторинга выполнения требований административных регламентов органами исполнительной власти в части получения и использования экспертных знаний. Анализ существующих трансакций может значительно скорректировать сложившиеся представления о фактических границах органов исполнительной власти как особых механизмах управления трансакциями, в отличие от границ, идентифицируемых с помощью утвержденной организационной структуры и штатного расписания ведомства.

ЛИТЕРАТУРА

1. Уильямсон О. Экономические институты капитализма. Фирмы, рынки, «отношенческая» контракция. СПб.: Лениздат, 1996.
2. Фуруботн Э.Г., Рихтер Р. Институты и экономическая теория. Достижения новой институциональной экономической теории. – СПб.: Издательский дом Санкт-Петербургского государственного университета, 2005.
3. Шаститко А.Е. Новая институциональная экономическая теория. – М.: Теис, 2002. 3-е изд.
4. Шаститко А.Е. Достоверность обязательств в дискретных структурных альтернативах управления транзакциями. – М.: Промышленник России, 2008.
5. Шрейдер Ю.А. Об одной модели семантической теории информации. [В сб.: Проблемы кибернетики. Под ред. А.И.Берга.] М., 1965. Вып. 13.
6. Radner R. Hierarchies: The Economics of Management // Journal of Economic Literature. 1992. V.XXX. September. P. 1382 – 1415.
7. Williamson O. Mechanisms of Governance. New York: Oxford University Press. 1996.

ПРИМЕЧАНИЯ

- ¹ Вместе с тем ограниченность применения такого варианта разграничения обусловлена тем, что речь идет только о предпринимательской деятельности, когда вход на рынок или выход с рынка не рассматриваются исключительно метафорически.
- ² Идея двухкритериальной типологии основывается на подходе, предложенном участниками проекта ГУ-ВШЭ в рамках программы фундаментальных исследований в части классификации функций исполнительных органов власти, которые нашли отражение в административных регламентах.
- ³ Строго говоря, в одной из работ Уильямсона [Уильямсон, 1996] можно обнаружить подход к разграничению оппортунизма на маккиавелиевский, стратегический и естественный. Как правило, когда изучают более привычные проблемы субъективного риска и ухудшающего отбора, то рассматривают случай стратегического оппортунизма, хотя естественный оппортунизм, основанный на ненулевых издержках оценки соответствия действий установленным правилам, также входит в круг изучаемых проблем в той мере, в какой рассматривается вопрос о распределении бремени издержек квалификации действий относительно установленных правил.