

Минченко О.С.

Использование ресурса независимой экспертизы при принятии решений в органах власти: проблемы и пути решения

Минченко Ольга Сергеевна — младший научный сотрудник, аспирант, департамент государственного и муниципального управления, Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», Москва, РФ.

E-mail: olgahse@gmail.com

SPIN-код РИНЦ: [4863-5434](http://www.rincc.ru/4863-5434)

Аннотация

Статья посвящена актуальным вопросам организации и проведения экспертизы в рамках реализации государством контрольно-надзорных функций. Автор подчеркивает важность использования ресурса экспертизы с учетом рискоориентированного подхода, выделяет критерии назначения экспертиз, предлагает различные варианты использования ресурса экспертизы в зависимости от сценария осуществления контрольно-надзорной деятельности. В статье на основе отечественной практики привлечения экспертов описаны и проанализированы существующие проблемы в этой сфере и предложены возможные варианты их решения.

Ключевые слова

Экспертиза, контроль, надзор, функция, риск.

Организация оказания услуг экспертизы является важным элементом реализации контрольно-надзорной деятельности. Качество работы системы услуг экспертизы в сфере контроля и надзора оказывает влияние на уровень и темпы социально-экономического развития государства.

Организация экспертизы предполагает привлечение экспертов и экспертных организаций¹. Они могут сотрудничать, пройдя предварительный отбор, или они могут быть из подведомственных организаций. Применение адекватного для конкретных типов контрольно-надзорных функций механизма привлечения экспертов позволяет повысить качество экспертизы, а значит, и эффективность контроля и надзора. Однако проведение экспертизы всегда связано со значительными затратами, в связи с чем большую актуальность приобретает вопрос ее необходимости, следовательно, определения критериев назначения экспертиз.

В последние годы всё большую популярность получает подход к оптимизации системы регулирования на основе рисков². Теоретики и практики экономической науки

¹ Литвак Б.Г. Экспертные технологии в управлении. М.: Дело, 2004.

² Baldwin R., Cave M., Lodge M. Introduction: Regulation — the Field and the Developing Agenda // The Oxford Handbook of Regulation. 2010. Vol. 2. URL: <http://www.oxfordhandbooks.com/view/10.1093/oxfordhb/9780199560219.001.0001/oxfordhb-9780199560219-e-1> (09.10.2014).

сравнивают роль государства в регулировании с управляющим рисками³. Поэтому повсеместный отказ от государственного регулирования уступает место скрупулезному анализу ситуации, детальной оценке преимуществ и рисков регулирования и рациональному выбору различных мер регулятивного воздействия⁴. Именно понятие риска становится важнейшим принципом организации государственного регулирования и очевидной единицей управления, а уровень риска становится обоснованием необходимости государственного регулирования⁵ той или иной сферы. В понятие риска вкладывается возможность возникновения нежелательных ситуаций по естественным причинам или по причине деятельности человека или комбинации того и другого.

В процессе выяснения вопроса, нужно ли государственное регулирование, возникает понятие приемлемого (допустимого) уровня риска — пограничной величины, определяющей необходимость регулирования⁶. Ниже данного уровня издержки государственного регулирования превышают выгоды, получаемые обществом, а выше — общество выигрывает от государственного регулирования. Допустимый уровень риска является предметом неформального соглашения между государством и обществом⁷. В некоторых странах⁸ создаются специальные научные подразделения для изучения и оценки рисков в разных сферах.

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

Назначение регулятором экспертизы необходимо в тех случаях, когда уровень риска превышает допустимый, а характер самой деятельности обуславливает сложность контрольно-надзорных мероприятий и не позволяет органам власти осуществлять их своими силами.

Графически критерии необходимости проведения экспертизы можно изобразить следующим образом.

³ Black J. The Role of Risk in Regulatory Processes // The Oxford Handbook of Regulation. 2010. Vol. 2. P. 302–348. URL: <http://www.oxfordhandbooks.com/view/10.1093/oxfordhb/9780199560219.001.0001/oxfordhb-9780199560219-e-14?rskey=51A2xE&result=1> (09.10.2014).

⁴ Fisher E. Risk Regulation and Administrative Constitutionalism. Portland, OR: Hart Publishing, 2007.

⁵ Saati T.L. Decision Making with Dependence and Feedback: The Analytic Network Process. Pittsburgh, PA: RWS Publications, 2001.

⁶ Black J. Calibrating Regulation // Understanding the Economic Rationale for Legal Services Regulation — A Collection of Essays. London: Legal Services Board, 2011. P. 19–23. URL: http://www.legalservicesboard.org.uk/news_publications/latest_news/pdf/economics_of_legal_services_regulation_discussion_papers_publication_final.pdf (09.10.2014).

⁷ Ibid.

⁸ США, Германия, Италия, Япония и другие.

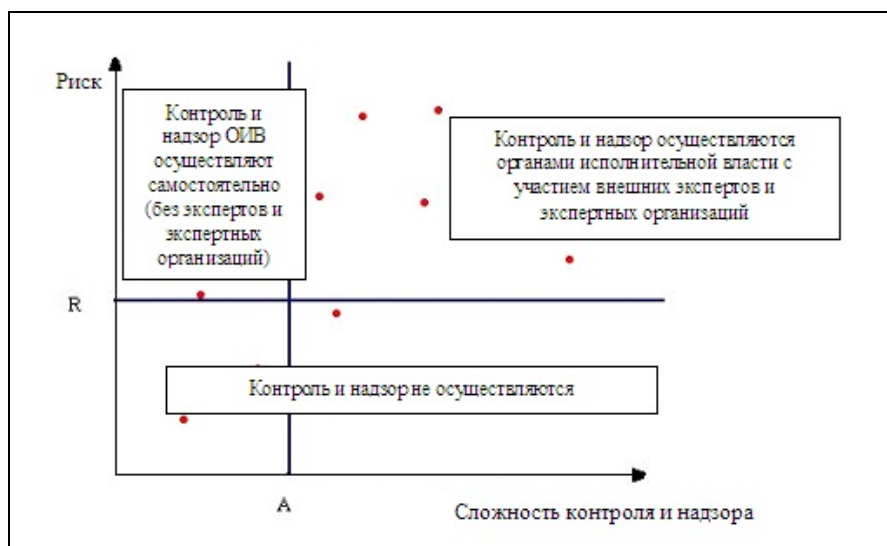


Рисунок 1. Необходимость проведения экспертизы

На Рисунке 1 в виде точек представлено множество контрольно-надзорных функций, связанных с определенной деятельностью экономических агентов. Значение параметра A — максимально допустимый уровень сложности контрольно-надзорных мероприятий, при котором орган власти может самостоятельно осуществлять контроль и надзор, без привлечения внешних экспертов. Значение A определяется путем оценки и сравнения затрат на содержание штатных экспертов в органе власти с затратами, сопровождающими экспертизу при выполнении ее внешними специалистами. Уровень допустимого риска (R) — договорная величина, определяемая неформальным соглашением сторон — государства и общества.

Сценарии осуществления контрольно-надзорной деятельности в зависимости от уровня риска и сложности контрольно-надзорной деятельности приведены в Таблице 1.

Принцип достаточности проведения экспертизы подразумевает, что если экспертиза не гарантирует достоверность информации об опасности деятельности или ее результата, то от проведения экспертизы необходимо отказаться.

Качество и достоверность результатов экспертиз могут быть обеспечены путем создания для экспертных организаций эффективных стимулов к добросовестному поведению, а также установления механизмов ответственности в случаях проявления оппортунизма. В конкурентной среде важную роль играют репутационные механизмы. Именно стремление заработать и удержать хорошую репутацию является мощным стимулом к эффективной работе.

Таблица 1. Сценарии осуществления контрольно-надзорной деятельности в зависимости от характеристики функций

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

В России результаты экспертиз используются качестве консультационных материалов при принятии решений в недостаточной степени, в том числе зачастую и органами исполнительной власти не используют их. Такая ситуация объясняется недоверием к результатам экспертиз, что в свою очередь обусловлено слабыми механизмами ответственности экспертов.

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

После принятия решения о целесообразности проведения экспертизы появляется необходимость эффективной организации ее проведения и полноценного использования ее результатов. Изучение российской практики показал, что организация оказания услуг экспертизы требует совершенствования. В рамках исследования были использованы материалы аналитической информационной системы «Мониторинг» и нормативные правовые акты, регулирующие вопросы привлечения экспертов⁹.

Обобщая проведенный анализ, можно выделить ряд недостатков, касающихся организации оказания услуг экспертизы в рамках контрольно-надзорных функций.

- **Отсутствие прозрачных «правил игры»**

Взаимодействие с экспертными организациями осуществляется по различным схемам. Например, экспертиза культурных ценностей проводится с привлечением аттестованных экспертов (гибридный механизм), а экспертиза памятников истории и культуры осуществляется с привлечением подведомственной организации (иерархический механизм). Такая ситуация свидетельствует, во-первых, об отсутствии системы обмена лучшими практиками между органами власти, а во-вторых, о ситуационном формировании системы привлечения экспертов без анализа последствий на долгосрочную перспективу.

В различных органах представлены различные условия привлечения сторонних организаций. Типы привлекаемых организаций также не определены¹⁰. Так, лицензирование работ, касающихся геофизических процессов и явлений, предусмотрено привлечение сторонних организаций только по инициативе соискателя лицензии. В то же время, например, Росздравнадзор в процесс лицензирования деятельности по изготовлению протезно-ортопедических изделий по заказам граждан допускает привлечение сторонних организаций только по своей инициативе.

Анализ большей части нормативных правовых актов, относящихся к регламентации привлечения экспертов и экспертных организаций, позволяет сделать вывод, что в настоящее время не существует однозначного понимания взаимосвязи типологии функций и необходимых для осуществления экспертиз.

⁹ Федеральный закон Российской Федерации от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // Российская газета. 30.12.2008. № 4823. URL: <http://www.rg.ru/2008/12/30/prava-kontrol-dok.html> (10.10.2014); Административные регламенты федеральных органов исполнительной власти в сфере контроля и надзора.

¹⁰ Ковтун Е.В., Плаксин С.М., Кнутов А.В. Состояние системы государственного контроля в Российской Федерации. М.: ГУ ВШЭ, 2010.

Непрозрачность критериев отбора организаций и назначения экспертиз является одной из причин распространенности в сфере экспертизы неформальных платежей. Отсутствие мер обеспечения независимости экспертов и слабость механизмов ответственности за результаты экспертиз также ведет к росту неформальных платежей и стимулирует участников экспертизы к оппортунистическому поведению для получения взаимных выгод.

В качестве решения проблемы можно предложить, во-первых, разработать единый механизм, позволяющий установить однозначное соответствие между типами функций и характеристиками экспертиз. Во-вторых, необходимо повысить ответственность государственных органов за предоставленную информацию и обязать их подготовить документы, регламентирующие процедуры, связанные с привлечением сторонних организаций. Критерии привлечения экспертных организаций следует сделать прозрачными и обеспечить доступность оценочных материалов по принятию решения об их привлечении и самих материалов.

В определенной мере на низкую прозрачность «правил игры» в сфере экспертизы оказывает влияние отсутствие единого, закреплённого нормативными актами понятийного аппарата. Это приводит к тому, что разные органы власти с технологически сходными функциями прибегают к различным определениям и каждый из них вводит новые понятия, вкладывая в него собственное значение. В настоящий момент органы власти, опасаясь оказаться в правовой ловушке, уходят от четкого определения перечня организаций, которые могут быть привлечены в рамках той или иной функции и включают в административные регламенты широчайшее понятие «иные организации», что делает круг привлекаемых организаций неограниченным и создает, в том числе, коррупционные возможности. Даже при обозначении ограниченного круга организаций, например, аккредитованных, ознакомиться с их перечнем достаточно сложно из-за их отсутствия в открытом доступе.

С учетом прочих выявленных проблем в качестве решения может быть предложено создание комплексного закона об экспертной деятельности. Кроме того, необходимо однозначно определить характеристики аттестованных, аккредитованных, квалифицированных, компетентных и других организаций и обеспечить возможность ознакомления с перечнями, реестрами, порядками и другими документами, связанными с осуществлением государственных функций и оказанием услуг.

Однако за последний год в этом направлении произошли существенные изменения, и многие федеральные органы исполнительной власти начали публиковать

перечни подведомственных и аккредитованных организаций на своих официальных сайтах с указанием предоставляемых ими услуг.

Непрозрачные механизмы ценообразования на услуги экспертизы

Цены на свои услуги экспертные организации формируют самостоятельно с помощью рыночных сигналов. В условиях низкой конкуренции или монополии, созданной благодаря законодательным ограничениям, они могут искусственно завышать цены на услуги экспертизы. Ценообразование на услуги экспертизы, оказываемые подведомственными организациями, основано на фактических затратах организаций, что в сочетании с монопольной властью лишает их стимулов к сокращению издержек. В таких случаях государством могут быть применены механизмы расчета цен экспертных услуг по специальным методикам, или же цены могут напрямую согласовываться с органами исполнительной власти. Однако прямое согласование зачастую оказывается неэффективным из-за невозможности органа власти в условиях отсутствия расчетных методик объективно оценить соответствие предлагаемых цен требованиям действительности.

В случае же применения специально разработанных методик определения цены возникают проблемы иного рода. Во-первых, часто такие методики чрезвычайно сложны, а информация, необходимая для осуществления расчетов недоступна широкой общественности. Это не позволяет осуществлять внешний контроль за формированием цены экспертных услуг и затрудняет потребителю оценить затраты на этапе подготовки к экспертизе. Во-вторых, данные методики часто основаны на фактических прямых и косвенных расходах экспертных организаций, что лишает организации стимулов к экономии средств и повышению эффективности деятельности. Такие выводы сформулированы в ходе анализа ряда методик определения размера оплаты экспертных услуг:

- проверка судов на соответствие требованиям Международного кодекса по охране судов и портовых средств и выдача международного свидетельства об охране судна либо выдача временного международного свидетельства об охране судна¹¹;
- по испытанию медицинских изделий для их государственной регистрации¹²;

¹¹ Постановление Правительства РФ от 06.05.2011 № 352 (ред. от 17.05.2014) «Об утверждении перечня услуг, которые являются необходимыми и обязательными для предоставления федеральными органами исполнительной власти государственных услуг и предоставляются организациями, участвующими в предоставлении государственных услуг, и определении размера платы за их оказание» // Справочно-правовая система «Консультант плюс». URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LA W;n=163302> (10.10.2014).

– по использованию радиоэлектронных средств и их электромагнитной совместимости с действующими и планируемыми для использования радиоэлектронными средствами¹³;

– по установлению карантинного фитосанитарного состояния подкарантинной продукции¹⁴.

Сами статьи расходов зачастую сформулированы таким образом, что позволяют включать в них широкий перечень расходов. Например, плата за экспертизу соответствия качества подготовки выпускников, осуществляемую в рамках государственной аккредитации образовательного учреждения, включает в себя траты и накладные расходы Информационно-методического центра анализа, которые сложно проконтролировать.

• Отсутствие гарантий достоверности и качества результатов экспертиз

Система ответственности экспертов и экспертных организаций за итоги их работы крайне несовершенна. В настоящее время некачественные и недостоверные результаты экспертиз в основном могут повлечь за собой только гражданско-правовую ответственность. Административная ответственность закреплена только для испытательных лабораторий. Однако круг субъектов, осуществляющих экспертизы, которые затрагивают публичные интересы значительно шире, поэтому целесообразно пересмотреть перечень субъектов, подлежащих административной ответственности, не ограничивая его испытательными лабораториями.

На практике часто ответственность за достоверность результатов экспертиз перед государством несет сам заказчик. Например, эксперты, привлекаемые работодателем в рамках проведения аттестации сотрудников, не несут ответственность за результаты проведенных измерений, и в случае выявления контролирующими

¹² Приказ Минздравсоцразвития России от 22.11.2011 № 1386н (ред. от 24.12.2012 с изменениями, вступившими в силу с 03.03.2013) «Об утверждении методики определения размера платы за экспертизу и испытания медицинских изделий в целях государственной регистрации медицинских изделий и предельных размеров платы за экспертизу и испытания медицинских изделий в целях государственной регистрации медицинских изделий» // Справочно-правовая система «Консультант плюс». URL: <http://zakonbase.ru/content/base/279953> (10.10.2014).

¹³ Приказ Федеральной службы по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций (Роскомнадзор) от 28.04.2012 № 416 г. Москва // Российская газета. 06.06.2012. № 5800. URL: <http://www.rg.ru/2012/06/06/svaz-dok.html> (10.10.2014).

¹⁴ Приказ Минсельхоза России от 22.03.2012 № 194 «Об утверждении методик определения размеров платы и предельных размеров платы за оказание необходимых и обязательных услуг» // Справочно-правовая система «Консультант плюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_130943/?frame=1 (10.10.2014).

органами нарушений ответственность в полной мере ложится исключительно на работодателя. Для решения подобных случаев целесообразно ввести субсидиарную ответственность. Во многих сферах деятельности давно и успешно действуют механизмы страхования профессиональной ответственности. Такие механизмы могут быть внедрены и по отношению к экспертной деятельности.

Как следствие отсутствия гарантий достоверности и качества экспертизы, государственные органы склонны использовать заключение экспертизы не как основу для принятия решения, а в качестве консультативных материалов, что ведет к снижению роли независимой экспертизы и позволяет сделать вывод о неэффективности затрачиваемых на ее проведение ресурсов. В ряде регламентов встречается формулировка, предполагающая возможность соискателя самостоятельно обращаться к экспертам и прилагать экспертное заключение к передаваемым в государственный орган документам. Такая формулировка дает заявителю право предоставить документ, но не обязывает орган власти принимать его во внимание. Как итог — данные экспертные заключения государственными органами редко учитываются¹⁵. Решением проблемы может стать законодательное усиление ответственности экспертов с внесением соответствующих изменений в Кодекс об административных правонарушениях¹⁶, предусмотрение механизмов субсидиарной ответственности эксперта и заявителя перед контролирующим органом. Кроме того, параллельно могут быть рекомендованы регламентация использования результатов экспертиз и их учет самим государственным органом.

- **Высокая степень монополизации услуг экспертизы**

Анализ показал, что распространенным в России является привлечение в качестве экспертов подведомственных организаций — 59 из 107.

При этом, помимо непосредственного проведения экспертизы и подготовки заключения, они принимают на себя часть функций государственных служащих контрольно-надзорных органов (анализ входящих документов, обоснование решений о назначении экспертиз и др.) Например, подведомственная организация Роспатента Федеральный институт промышленной собственности кроме экспертизы патентных заявок консультирует заявителей по вопросам подготовки документов, принимает

¹⁵ Шаститко А.Е. Проблемы использования экспертного знания в реализации государственных функций // Вопросы государственного и муниципального управления. 2009. № 1. С. 3–12.

¹⁶ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ // Российская газета. 31.12.2001. № 2868. URL: <http://www.rg.ru/2001/12/31/admkodeks-dok.html> (10.10.2014).

документы для государственной регистрации объектов патентного права¹⁷. Такая ситуация обусловлена слабо специфицированными и недостаточно высокими требованиями, предъявляемыми к государственным служащим контрольных ведомств. Потребность в специфических знаниях и навыках покрывается за счет специалистов подведомственных экспертных организаций, их число значительно превосходит количество сотрудников государственного органа, к ведению которого принадлежит сама организация. При этом около 20% рабочих мест в этих организациях остаются вакантными. По состоянию на 1 января 2012 года среди исследованных органов власти на одного сотрудника контролирующего органа приходится от 1,4 до 11,9 сотрудников подведомственных организаций, оказывающих услуги экспертизы¹⁸.

Таким образом, следует произвести сокращение штатной численности подведомственных организаций на основе ограничения функционала исключительно проведением узкоспециализированных экспертных мероприятий, а также повысить и специфицировать требования, предъявляемые к государственным служащим контролирующих органов.

Не существует обоснованных взаимосвязей между характеристиками контрольно-надзорных функций и формами привлечения экспертов. Исследования свидетельствуют о закрытости и высокой монополизации рынка экспертных услуг, отсутствии критериев отбора экспертов, неоправданно широком привлечении подведомственных организаций к проведению экспертиз.

Масштабы участия экспертов в контрольно-надзорных мероприятиях весьма значительны. По данным Министерства экономического развития Российской Федерации, ежегодно только на федеральном уровне таких проверок проводится более 200 тысяч¹⁹. Совершенствование организации оказания услуг экспертизы является актуальной проблемой и требует теоретического рассмотрения и выработки практических рекомендаций.

Существующая система привлечения экспертов и экспертных организаций в России создает административные барьеры на пути развития экономики, не способствует повышению эффективности контрольно-надзорной деятельности, на что

¹⁷ Состояние системы государственного контроля в Российской Федерации: аналитический доклад — 2011. М.: МАКС Пресс, 2011.

¹⁸ Расчеты производились на базе отдельных органов власти, функции которых были исследованы в рамках работы.

¹⁹ Состояние системы государственного контроля в Российской Федерации: аналитический доклад.

указывают количественные оценки показателей в сфере осуществления контроля и надзора. Отсутствие единого подхода к экспертной деятельности, непрозрачное ценообразование в сфере экспертных услуг, ограничение конкуренции в данной сфере ведет к снижению потенциала развития страны. Для улучшения ситуации в сфере контроля и надзора следует принять комплекс правовых, экономических и организационных мер, среди которых создание условий для развития конкуренции в сфере экспертных услуг, адаптация успешных международных управленческих практик, а также использование современных подходов к регулированию.

Список литературы:

1. Административные регламенты федеральных органов исполнительной власти в сфере контроля и надзора.
2. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195-ФЗ // Российская газета. 31.12.2001. № 2868.
URL: <http://www.rg.ru/2001/12/31/admkodeks-dok.html> (10.10.2014).
3. Постановление Правительства РФ от 06.05.2011 № 352 (ред. от 17.05.2014) «Об утверждении перечня услуг, которые являются необходимыми и обязательными для предоставления федеральными органами исполнительной власти государственных услуг и предоставляются организациями, участвующими в предоставлении государственных услуг, и определении размера платы за их оказание» // Справочно-правовая система «Консультант плюс». URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=163302> (10.10.2014).
4. Приказ Минздравсоцразвития России от 22.11.2011 № 1386н (ред. от 24.12.2012 с изменениями, вступившими в силу с 03.03.2013) «Об утверждении методики определения размера платы за экспертизу и испытания медицинских изделий в целях государственной регистрации медицинских изделий и предельных размеров платы за экспертизу и испытания медицинских изделий в целях государственной регистрации медицинских изделий» // Справочно-правовая система «Консультант плюс». URL: <http://zakonbase.ru/content/base/279953> (10.10.2014).
5. Приказ Минсельхоза России от 22.03.2012 № 194 «Об утверждении методик определения размеров платы и предельных размеров платы за оказание необходимых и обязательных услуг» // Справочно-правовая система «Консультант плюс». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_130943/?frame=1 (10.10.2014).

6. Приказ Федеральной службы по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций (Роскомнадзор) от 28.04.2012 № 416 г. Москва // Российская газета. 06.06.2012. № 5800. URL: <http://www.rg.ru/2012/06/06/svaz-dok.html> (10.10.2014).
7. Федеральный закон Российской Федерации от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» // Российская газета. 30.12.2008. № 4823. URL: <http://www.rg.ru/2008/12/30/prava-kontrol-dok.html> (10.10.2014).
8. Ковтун Е.В., Плаксин С.М., Кнутов А.В. Состояние системы государственного контроля в Российской Федерации. М.: ГУ ВШЭ, 2010.
9. Литвак Б.Г. Экспертные технологии в управлении. М.: Дело, 2004.
10. Состояние системы государственного контроля в Российской Федерации: аналитический доклад — 2011. М.: МАКС Пресс, 2011.
11. Шаститко А.Е. Новая институциональная экономическая теория. 3-е изд. М.: Экономический факультет МГУ; ТЕИС, 2002.
12. Шаститко А.Е. Проблемы использования экспертного знания в реализации государственных функций // Вопросы государственного и муниципального управления. 2009. № 1. С. 3–12.
13. Baldwin R., Cave M., Lodge M. Introduction: Regulation — the Field and the Developing Agenda // The Oxford Handbook of Regulation. 2010. Vol. 2. URL: <http://www.oxfordhandbooks.com/view/10.1093/oxfordhb/9780199560219.001.0001/oxfordhb-9780199560219-e-1> (09.10.2014).
14. Black J. Calibrating Regulation // Understanding the Economic Rationale for Legal Services Regulation — A Collection of Essays. London: Legal Services Board, 2011. P. 19–23. URL: http://www.legalservicesboard.org.uk/news_publications/latest_news/pdf/economics_of_legal_services_regulation_discussion_papers_publication_final.pdf (09.10.2014).
15. Black J. Risk Based Regulation // The Future of Legal Services: Emerging Thinking. London: Legal Services Board, 2010. P. 5–10. URL: http://www.legalservicesboard.org.uk/news_publications/press_releases/2010/pdf/14_june_conference_papers_master.pdf (09.10.2014).
16. Black J. The Role of Risk in Regulatory Processes // The Oxford Handbook of Regulation. 2010. Vol. 2. P. 302–348.

URL: <http://www.oxfordhandbooks.com/view/10.1093/oxfordhb/9780199560219.001.0001/oxfordhb-9780199560219-e-14?rskey=51A2xE&result=1> (09.10.2014).

17. *Fisher E.* Risk Regulation and Administrative Constitutionalism. Portland, OR: Hart Publishing, 2007.

18. *Kahn A.E.* The Economics of Regulation: Principles and Institutions. Cambridge, MA: MIT Press, 1988.

19. *Saati T.L.* Decision Making with Dependence and Feedback: The Analytic Network Process. Pittsburgh, PA: RWS Publications, 2001.

Independent Expertise Resources in Administrative Decision-making: Problems and Solutions

Olga S. Minchenko — Junior Researcher, graduate student, Department of Public Administration, Higher School of Economics — National Research University, Moscow, Russian Federation.

E-mail: olgahse@gmail.com

Annotation

The article is devoted to organization and carrying out of expertise as a part of governmental control and supervising functions. The crucial idea of this article is the importance of risk-oriented approach to the expertise process. The author proposes various options for expertise process depending on the type of control and supervision activity. In conclusion of the article the author describes different practices of experts involvement in Russian politics, points out the existing problems in this sphere and offers possible solutions.

Keywords

Expertise, control, supervision, function, risk.

References:

1. *Administrativnye reglamenti federal'nykh organov ispolnitel'noi vlasti v sfere kontrolya i nadzora.*
2. Kodeks Rossiiskoi Federatsii ob administrativnykh pravonarusheniakh ot 30.12.2001 № 195-FZ. *Rossiiskaia gazeta*, 31.12.2001, 2868. URL: <http://www.rg.ru/2001/12/31/admkodeks-dok.html> (10.10.2014).
3. Postanovlenie Pravitel'stva RF ot 06.05.2011 № 352 (red. ot 17.05.2014) «Ob utverzhdenii perechnia uslug, kotorye iavliaiutsia neobkhodimymi i obiazatel'nymi dlia predostavleniia federal'nymi organami ispolnitel'noi vlasti gosudarstvennykh uslug i predostavliaiutsia organizatsiiami, uchastvuiushchimi v predostavlenii gosudarstvennykh uslug, i opredelenii razmera platy za ikh okazanie». *Spravochno-pravovaia sistema «Konsul'tant plus»*. URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=163302> (10.10.2014).
4. Prikaz Minzdravsotsrazvitiia Rossii ot 22.11.2011 № 1386n (red. ot 24.12.2012 s izmeneniami, vstupivshimi v silu s 03.03.2013) «Ob utverzhdenii metodiki opredeleniia razmera platy za ekspertizu i ispytaniia meditsinskikh izdelii v tseliakh gosudarstvennoi registratsii meditsinskikh izdelii i predel'nykh razmerov platy za ekspertizu i ispytaniia meditsinskikh izdelii v tseliakh gosudarstvennoi registratsii meditsinskikh izdelii». *Spravochno-pravovaia sistema «Konsul'tant plus»*. URL: <http://zakonbase.ru/content/base/279953> (10.10.2014).
5. Prikaz Minsel'khoza Rossii ot 22.03.2012 № 194 «Ob utverzhdenii metodik opredeleniia razmerov platy i predel'nykh razmerov platy za okazanie neobkhodimykh i obiazatel'nykh uslug». *Spravochno-pravovaia sistema «Konsul'tant plus»*. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_130943/?frame=1 (10.10.2014).
6. Prikaz Federal'noi sluzhby po nadzoru v sfere svyazi, informatsionnykh tekhnologii i massovykh kommunikatsii (Roskomnadzor) ot 28.04.2012 № 416 g. Moskva. *Rossiiskaia gazeta*, 06.06.2012, 5800. URL: <http://www.rg.ru/2012/06/06/svaz-dok.html> (10.10.2014).
7. Federal'nyi zakon Rossiiskoi Federatsii ot 26.12.2008 № 294-FZ «O zashchite prav iuridicheskikh lits i individual'nykh predprinimatelei pri osushchestvlenii gosudarstvennogo kontrolya (nadzora) i munitsipal'nogo kontrolya». *Rossiiskaia gazeta*, 30.12.2008, 4823. URL: <http://www.rg.ru/2008/12/30/prava-kontrol-dok.html> (10.10.2014).
8. Kovtun E.V., Plaksin S.M., Knutov A.V. *Sostoianie sistemy gosudarstvennogo kontrolya v Rossiiskoi Federatsii*. Moscow: GU VShE, 2010.
9. Litvak B.G. *Ekspertnye tekhnologii v upravlenii*. Moscow: Delo, 2004.

10. *Sostoianie sistemy gosudarstvennogo kontrolya v Rossiiskoi Federatsii: analiticheskii doklad* — 2011. Moscow: MAKS Press, 2011.
11. Shastitko A.E. *Novaia institutsional'naia ekonomicheskaiia teoriia*. 3-e izd. Moscow: Ekonomicheskii fakul'tet MGU; TEIS, 2002.
12. Shastitko A.E. Problemy ispol'zovaniia ekspertnogo znaniia v realizatsii gosudarstvennykh funktsii. *Voprosy gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniia*, 2009, 1, pp. 3–12.
13. Baldwin R., Cave M., Lodge M. Introduction: Regulation — the Field and the Developing Agenda. *The Oxford Handbook of Regulation*, 2010, 2. URL: <http://www.oxfordhandbooks.com/view/10.1093/oxfordhb/9780199560219.001.0001/oxfordhb-9780199560219-e-1> (09.10.2014).
14. Black J. Calibrating Regulation. *Understanding the Economic Rationale for Legal Services Regulation — A Collection of Essays*. London: Legal Services Board, 2011. Pp. 19–23. URL: http://www.legalservicesboard.org.uk/news_publications/latest_news/pdf/economics_of_legal_services_regulation_discussion_papers_publication_final.pdf (09.10.2014).
15. Black J. Risk Based Regulation. *The Future of Legal Services: Emerging Thinking*. London: Legal Services Board, 2010. Pp. 5–10. URL: http://www.legalservicesboard.org.uk/news_publications/press_releases/2010/pdf/14_june_conference_papers_master.pdf (09.10.2014).
16. Black J. The Role of Risk in Regulatory Processes. *The Oxford Handbook of Regulation*, 2010, 2, pp. 302–348. URL: <http://www.oxfordhandbooks.com/view/10.1093/oxfordhb/9780199560219.001.0001/oxfordhb-9780199560219-e-14?rskey=51A2xE&result=1> (09.10.2014).
17. Fisher E. *Risk Regulation and Administrative Constitutionalism*. Portland, OR: Hart Publishing, 2007.
18. Kahn A.E. *The Economics of Regulation: Principles and Institutions*. Cambridge, MA: MIT Press, 1988.
19. Saati T.L. *Decision Making with Dependence and Feedback: The Analytic Network Process*. Pittsburgh, PA: RWS Publications, 2001.