

УДК 657.6

ПРОБЛЕМЫ ПРИВЛЕЧЕНИЯ ЭКСПЕРТОВ К ОСУЩЕСТВЛЕНИЮ ПРОВЕРОК ОРГАНАМИ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО КОНТРОЛЯ И ПУТИ ИХ РЕШЕНИЯ

Вакулина К.В.

Научный руководитель: Тюленева Т.А.

Аннотация: в статье рассмотрены проблемы, возникающие при привлечении экспертов к проведению мероприятий государственного и муниципального контроля. Описаны пути их решения.

Ключевые слова: государственный контроль, эксперт, экспертиза, проверка.

Контрольно-надзорная деятельность государства является одним из ключевых элементов в системе государственного управления. Качество работы государственной системы контроля и надзора оказывает влияние на уровень и темпы социально-экономического развития государства. В свою очередь качество реализации контрольно-надзорных функций государства находится в зависимости от целого комплекса элементов. Одной из важнейших составляющих системы контроля и надзора является организация оказания услуг экспертизы. Многочисленные исследования российской практики позволили сделать вывод о широком участии экспертов в принятии государственных решений посредством механизма оказания услуг экспертизы. В то же время результаты исследований в данной области свидетельствуют о наличии целого перечня проблем, требующих скорейшего решения.

Во-первых, в отечественной практике не существует обоснованных взаимосвязей между характеристиками контрольно-надзорных функций и формами привлечения экспертов. Существует три наиболее распространенных формы привлечения экспертов: выбор по конкурсу на рыночных условиях, выбор эксперта/организации из определенного искусственно ограниченного круга экспертов – с включением дополнительных механизмов отбора (предварительная аттестация, аккредитация, и пр.), проведение экспертизы силами подведомственной государственной организации. Согласно теории менеджмента рыночная форма является наиболее простой с управленческой точки зрения, а привлечение подведомственной организации – наиболее сложной. Закономерностей использования различных форм в зависимости от характеристик функций выявлено не было.

Во-вторых, рынок экспертных услуг характеризуется высокой степенью монополизации и закрытостью. Кроме того, наблюдается неоправданно широкое привлечение к проведению экспертиз подведомственных организаций и аффилированных к органам власти структур. Кроме того, отсутствуют про-

зрачные критерии назначения экспертиз и отбора экспертов для их проведения.

В свете выявленных проблем целесообразно обратиться к опыту других стран в этой области с целью выявления ключевых закономерностей привлечения экспертов в рамках контрольно-надзорных функций, а так же оценки возможности адаптации и применения зарубежных практик в России.

Международный опыт привлечения экспертов в рамках контрольно-надзорной рассматривается на примере исполнения отдельных функций (надзор и контроль за проектной строительной документацией, контроль за безопасностью продуктов питания) в США, Германии и Казахстане. Критерием выбора стран для анализа послужила схожесть систем управления и регулирования данных стран с российскими. Выбор исследуемых функций обусловлен их широкой распространенностью в большинстве стран, массовостью (осуществление данных функций в той или иной степени затрагивает значительную часть населения страны)

Системы регулирования в Соединенных Штатах Америки, Германии и Казахстане существенно отличаются друг от друга, однако имеют ряд сходных особенностей. Например, все они объединены общей тенденцией перехода к построению системы регулирования на основе анализа и управления рисками.

В США такой подход широко распространен во всех сферах – например, для сферы ядерной энергетики описаны подходы к регулированию безопасности на основе ориентации на информацию о риске и на конечный результат. В Германии на федеральном уровне существует специализированное научное подразделение – Федеральный институт оценки рисков (Federal Institute for Risk Assessment), специализирующееся на оценке и анализе рисков. Институт отвечает за подготовку экспертных аналитических отчетов по вопросам безопасности пищевых продуктов, защиты здоровья потребителей на основе общепризнанных научных критериев оценки риска.

В Республике Казахстан в 2011 году было законодательно зафиксировано понятие риска и системы оценки рисков в строительстве.

В каждой из исследуемых стран нормативными правовыми актами предусмотрена возможность привлечения к реализации контрольно-надзорных функций внешних экспертов и экспертных организаций в случае недостаточной компетенции государственных органов в отдельных вопросах. В Соединенных Штатах Америки привлечение экспертов осуществляется преимущественно на рыночных условиях, или с включением дополнительных фильтров, например, механизма аккредитации. В Германии могут привлекаться как государственные учреждения, так и коммерческие структуры. Кроме того, в стране действует система страхования ответственности экспертов, позволяющая компенсировать издержки в случае наступления негативных последствий в результате некачественно выполненной экспертизы. В Казахстане существует значительное количество различных подведомственных структур,

которые привлекаются для проведения экспертиз в рамках контрольно-надзорной деятельности. В целом в качестве экспертных организаций в Казахстане привлекаются преимущественно подведомственные или аккредитованные организации.

Рассмотрим более подробно особенности по привлечению экспертов для осуществления конкретных функций.

Для анализа проб пищевых продуктов в США надзорным органом (Feed and Drag Administration) привлекается аккредитованная независимая испытательная лаборатория. В Германии для этой цели привлекаются исключительно подведомственные организации. Для этой цели созданы специальные национальные лаборатории. В Казахстане данную функцию выполняют аккредитованные лаборатории, которые нередко являются одновременно подведомственными организациями.

В сфере строительства в США проверкой проектной документации занимаются в основном сами госслужащие, за исключением отдельных случаев, требующих особых знаний. В этом случае на конкурсной квалификационной основе отбираются внешне эксперты, исходя из рыночных условий. В Германии сторонние эксперты могут привлекаться только при условии, что они числятся в реестре государственных экспертов. В Казахстане для этой цели всегда привлекаются внешние эксперты.

Таким образом, привлечение экспертных организаций происходит как с использованием чисто рыночной формы, так и с помощью предварительного отбора. В некоторых случаях имеет место привлечение в качестве экспертов подведомственных организаций.

Различия в используемых формах в разных странах в рамках сходных функций во многом обусловлены различиями в нормах регулирования и исторически сложившемся порядке реализации властных полномочий.

Можно так же заключить, что жесткая взаимосвязь между характеристиками функций и используемой формой привлечения экспертов отсутствует. Однако очевидно существование ряда закономерностей в этой области: чем более специфические знания, навыки и инструменты требуются для реализации экспертизы, и чем чаще требуется привлекать экспертов в рамках реализации функции, тем больше вероятность использования более сложной с управленческой точки зрения формы привлечения экспертов. В то же время страны с менее развитыми механизмами саморегулирования более склонны отдавать предпочтение более сложным с управленческой точки зрения формам привлечения экспертов.

Анализируя опыт других государств, можно выделить некоторые практики, которые могут быть применены в отечественных реалиях. Например, высокий уровень квалификации государственных служащих позволяет обходиться без сторонних экспертов при проверке строительной проектной документации в Германии и США.

Российская практика в настоящее время такого не предусматривает. Набор знаний российских госслужащих в основном позволяет осуществлять лишь документарную проверку либо делать заключение на основании материалов, предоставленных внешними экспертами. Это говорит о том, что государство не может обеспечить контроль над предъявляемыми требованиями собственными силами. Это ставит под сомнение целесообразность расходования средств на данные цели.

Отталкиваясь от международного опыта, видится целесообразным пересмотр кадровой политики надзорных и контрольных органов. Требуется рассмотрения вопрос повышения квалификации кадрового состава госслужащих в отдельных областях, для чего необходимо ввести качественный критерий.

Список литературы

1. Предпринимательское право: учебник / отв. ред. И.В. Ершова, Г.Д. Отнюкова. Москва: Проспект, 2014.
2. Спектор А.А. Предпринимательская деятельность как объект государственного контроля (надзора) (правовые аспекты): монография. Москва, 2015.
3. Россинский Б.В., Старилов Ю.Н. Административное право: учебник. - 4-е изд., пересм. и доп. Москва: Норма. 2017.
4. Вопросы совершенствования производственного контроля угледобывающих предприятий с подземным способом добычи / Гвоздкова Т.Н., Гвоздкова И.Д., Тюленева Т.А., Усова Е.О. // Уголь. 2020. № 9 (1134). С. 4-9.
5. Цифровизация горнодобывающей промышленности региона: проблемы и перспективы / Тюленева Т.А.// Вестник Сургутского государственного университета. 2020. № 4 (30). С. 25-33.
6. Совершенствование налогового контроля как средство обеспечения финансовой безопасности Российской Федерации / Тюленева Т.А.// Стратегии противодействия угрозам экономической безопасности России. Материалы II Всероссийского форума по экономической безопасности. Выпуск II. 2019. С. 284-287.

Вакулина Ксения Викторовна, студент специальности «Экономическая безопасность», БЭс-161.2, 5 курс, krukta@mail.ru, Россия, Прокопьевск, ФГБОУ ВО «Кузбасский государственный технический университет имени Т.Ф. Горбачёва», филиал в г. Прокопьевске

**PROBLEMS OF INVOLVING EXPERTS IN THE IMPLEMENTATION OF
INSPECTIONS BY STATE AND MUNICIPAL CONTROL BODIES AND WAYS TO
SOLVE THEM**

Vakulina K.V.

Scientific supervisor: Tyuleneva T.A.

Annotation: the article deals with the problems that arise when involving experts in the implementation of state and municipal control measures. The ways of their solution are described.

Key words: state control, expert, examination, verification.