

## ЭКСПЕРТИЗА И АНАЛИТИЧЕСКАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ

### ПРОБЛЕМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ОБЪЕКТИВНОСТИ ЭКСПЕРТИЗЫ

**Ю.Н. Андреев**

*В статье рассмотрены вопросы методологии и экспертизы, возникающие при организации конкурсов. Это вопросы объективности экспертизы системного подхода к оценке свойств проекта, проблем организации процесса. Использован опыт проведения конкурсов для выполнения постановлений Правительства РФ № 218 и 219.*

**Ключевые слова:** экспертиза как вид научной деятельности, интересы заказчика, системная оценка свойств проекта, пределы объективности оценок.

Экспертиза является одним из видов научной деятельности, и объективность экспертизы считается ее важнейшим качеством. Объективность вообще неотъемлемое свойство научной деятельности, но применительно к организации экспертизы необходимость достижения объективности особенно подчеркивается.

Рассмотрим типовую ситуацию массовой оценки предметов экспертизы для принятия решений, связанных с финансированием мероприятий. Предметом экспертизы могут быть проекты каких-либо работ, характеристики исполнителей работ, потенциальные планы исследований и т. д.

Типовая схема проведения экспертизы предполагает наличие заказчика, организации, проводящей экспертизу, экспертов, заявителей. Она может быть упрощена за счет формализации процедуры анализа и оценки материалов. На практике формализация выражается в том, что заказчик или организатор экспертизы (что иногда одно и то же) предлагает заявителю заполнить форму с данными о самом заявителе и о предлагаемом им проекте. Предполагается, что достаточно детальная форма позволяет поставить всех заявителей в равные условия и сделать правильный выбор. Но есть факторы, учет и оценка которых представляют проблемы, пути решения которых не очевидны. Попытаемся выявить эти проблемы и сделать первые шаги на пути поиска направлений их решения.

**Множественность субъектов интереса.** Количественная оценка общественной значимости предмета необходима в ситуации выбора, типичной для проведения конкурса исполнителей государственного заказа, при выборе проекта с целью государственной поддержки и в других подобных случаях. Очевидно стремление оценить экономический интерес госзаказчика и предпринимателя. Поскольку организация госзаказчика сама не является хозяйствующим субъектом (госучреждение), то понятие «интересы государства» означает интересы всех групп хозяйствующих субъектов, всего населения в целом. Но, как показывает анализ реально применяемых критериев отбора, наблюдается значительное разнообразие понимания госзаказчиком интересов страны в целом или хотя бы того сектора хозяйствования и социальной деятельности, которую ведомство госзаказчика представляет. Основание для государственного участия в финансировании инновационного проекта — это ожидание полезного воздействия реализации проекта на другие отрасли хозяйства. Предполагается диффузия новшества и связанные с нею выгоды в народном хозяйстве. Сама постановка вопроса об учете возможной диффузии новшества и оценке эффекта от нее встречается в методиках оценки проектов редко, в частности и по причине неизученности технологических связей между предприятиями. Трудность заключается также и в том, что недостаточно простой уверенности в будущем полезном влиянии новшества, необходимо его документирование. Интересный пример документирования влияния проекта на экономику региона представляют формы, разработанные в Республике Коми (Приказ от 18 февраля 2010 г. № 47).

Интересы самого заявителя подробно излагаются в бизнес-проекте. Интересы государства сформулированы в отдельном документе «Критерии и их предельные значения для оценки актуальности инновационного проекта и его соответствия приоритетам экономического и социального развития Республики Коми». Критерии даны со ссылкой на утвержденную Стратегию экономического и социального развития республики и с оценкой рыночной потребности в намечаемой к выпуску продукции:

1. Актуальность инновационного проекта для экономического и социального развития Республики Коми.

2. Соответствие приоритетам экономического и социального развития Республики Коми, обозначенным в Стратегии экономического и социального развития Республики Коми на период до 2020 г.

3. Соответствие приоритетным направлениям инновационных и научно-технических разработок и внедрения их в производство.

4. Важность и масштабность проблемы соответствующих отраслей экономики, которой вызвана необходимость реализации проекта: проблема, обуславливающая необходимость реализации проекта, является:

- важнейшей;
- одна из проблем развития отрасли;
- не имеет значения для развития соответствующей отрасли.

5. Масштаб влияния результатов проекта на развитие и повышение конкурентоспособности смежных отраслей экономики:

– имеют существенное влияние на развитие и повышение конкурентоспособности смежных отраслей промышленности;

– способствуют развитию смежных отраслей промышленности;

– не влияют на развитие смежных отраслей промышленности.

6. Наличие рыночной потребности в результатах инновационного проекта:

– потребность есть;

– потребности нет.

Следует заметить, что в данном случае администрация, принимающая решение о предоставлении финансовых льгот заявителю проекта, выступает от имени группы предприятий, предполагая, что диффузия новации принесет этой группе предприятий экономические выгоды. Предполагается, что заявитель способен сделать необходимый прогноз хотя бы на качественном уровне. Специалисты администрации и привлекаемые эксперты должны будут изучить предложенный прогноз и составить собственное мнение.

Наше внимание указанная форма привлекла как относительно сложная модель взаимодействия изучаемого объекта (инновационного проекта) с народным хозяйством.

Разработка перечня вопросов стала возможной в результате предварительной разработки стратегии развития региона. Это позволило создать модель интересов региона, в результате чего вопросы к эксперту приобрели определенность.

Проблема обобщения множества интересов характерна для рыночной экономики. Когда государство принимало решения как хозяйствующий субъект (при административной системе хозяйствования), то проблема учета множества интересов не возникала и можно было применять логически корректные методы выбора оптимальных решений. Применяемые в настоящее время методы выбора решений уже не используют аппарат оптимального планирования даже формально. Наличие множества субъектов интересов находит отражение в методах выбора решений как оценка предмета с разных позиций, не обязательно согласованных между собой. Даже в вышеприведенном перечне критериев как примере формализованной модели описания интересов региона не предусматривается логическая связь между ответами на разные вопросы. Оценка сводится к традиционному методу выставления баллов по разделам анкеты и последующему их сложению.

Традиционный метод выбора оптимального решения предполагает предварительное построение математической модели, выражающей экономический интерес принимающего решение лица (организации). Модель должна включать в себя ограничения, налагаемые на параметры выбираемого решения, и функционал, показывающий связь значения критерия выбора с параметрами объекта. Если от выбора зависят интересы нескольких участников, то задача усложняется. Формально это можно не учитывать, но только в том случае, когда они никак не связаны с интересами лица, принимающего решение, и, следовательно, не отражены в функционале. Если мы посмотрим ситуацию с государственным вмешательством в экономическую деятельность, то придется признать, что допущение о независимости государственного интереса (функционала) от частных интересов не работает в принципе, так как государство распоряжается деньгами налогоплательщиков в их интересах и потому не является самостоятельным хозяйствующим субъектом с особыми интересами. Но построение сложной модели, учитывающей множество интересов и контуры их реализации, также невозможно без существенных упрощений. Возникает фундаментальная проблема включения интересов множества хозяйствующих субъектов в механизмы оценки последствий выбора того или иного решения в ходе экспертизы.

По нашему мнению, решение этой проблемы требует новых подходов: не возобновления опыта построения математических зависимостей для поиска оптимальных решений, а разработки методов построения оптимальных процедур, позволяющих сохранять суверенитет отдельных предпринимателей в оценке собственных интересов.

**Системный характер оценок.** При взгляде на перечень показателей, содержащихся в формах представления сведений об инновационных проектах, видна несоизмеримость интересующих заказчика параметров инновационного проекта. Принятое рабочее решение — оценивать каждый показатель обезличенными баллами с последующим их суммированием — не вызывает технических затруднений, но и не поддается логическому объяснению. Экспертиза оценивает в таких случаях не предмет во всей его сложности, а отдельные качества предмета, чтобы затем просто сложить оценки несоизмеримых свойств. Поскольку перечень показателей и их веса в баллах задает заказчик с опорой на свои субъективные оценки, работа эксперта с выходом на оценки отдельных параметров в баллах в принципе не может вывести на объективную оценку проекта в целом. Трудно утверждать, что сравнение изучаемых объектов таким способом дает убедительный результат. Поэтому заказчик экспертизы иногда бывает вынужден вопреки уже полученным формальным оценкам вводить поправки, опираясь на вновь вводимые требования.

Наиболее типичные показатели оцениваемого инновационного проекта: новизна, уровень разработки, научный потенциал исполнителя, экономическая состоятельность исполнителя, экономическая эффективность проекта для исполнителя и для государства, наличие социальной эффективности, соблюдение экологических требований, соответствие профиля проекта приоритетам региона или государства, возможность импортозамещения, возможность организации массового производства и так далее.

Для удобства получения обобщенных оценок показатели объединяют в группы. Например, при проведении конкурса вузов на участие в программе развития инновационной инфраструктуры показатели вуза объединяли в 4 блока: научный потенциал вуза, инновационный потенциал, образовательный потенциал, качество программы развития.

Даже в сравнительно простом виде конкурса на выполнение научной работы в рамках целевой программы «Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития научно-технологического комплекса России на 2007–2013 годы» суммарная оценка заявок дается по трем параметрам (конкурсная документация) (см. таблицу).

Вопросы соизмеримости трех приведенных параметров решаются формально указанием их значимости. Преимущество подхода состоит в его унифицированном применении ко всем случаям выбора исполнителя независимо от содержания работ. Возможен ли другой подход? Достаточно представить ситуацию, когда выбор делает не государственная организация, а

### Критерии оценки заявок на участие в конкурсе и их значимость

| Номер критерия                                                  | Критерии оценки заявок на участие в конкурсе     | Значимость критериев, % |
|-----------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------|-------------------------|
| 1                                                               | Цена контракта                                   | 35                      |
| 2                                                               | Качество работ и квалификация участника конкурса | 45                      |
| 3                                                               | Срок выполнения работ                            | 20                      |
| Сумма значимостей критериев оценки заявок на участие в конкурсе |                                                  | 100                     |

частный предприниматель. Тогда каждый из параметров наполняется смыслом, так как имеет для предпринимателя ценностный эквивалент. Это происходит оттого, что заключение контракта на свободном рынке является для заказчика частью реализации более крупного плана. Государственная организация, если бы она производила заказы для реализации собственного крупного плана, имела бы объективную основу для оценки отдельных параметров заказа.

Это принципиальное условие возможности объективной оценки предмета экспертизы в целом. Предмет должен быть описан как элемент более крупной системы, только в системе приобретают соизмеримость изолированные параметры оценки. В противном случае эксперт может дать объективную оценку каждого параметра по отдельности, а выход на общую оценку за него делает принятая формальная модель. Естественное, что этот подход при всей формальной строгости порождает сложные ситуации, когда заказчик, получив формальные результаты балльной оценки, видит, что в качественном отношении получившийся список победителей конкурса вызывает сомнения.

Рассмотрим случай сопоставления двух параметров в документе «Порядок проведения конкурсов инвестиционных проектов» в Тульской области (Приложение 1 к Постановлению администрации Тульской области от 28.03.2003 № 163):

«Критериями конкурсного отбора являются:

— показатель планируемой бюджетной эффективности, определяемый как отношение суммы дополнительно уплачиваемых налоговых платежей в консолидированный бюджет области к размеру предоставляемой государственной поддержки за счет средств бюджета Тульской области;

— количество создаваемых рабочих мест с указанием размера роста средней заработной платы персонала (при прочих равных условиях)».

Пример интересен четкостью указания субъекта интересов и содержания интереса. Это налоговые поступления в областной и местные бюджеты. Социальный параметр представлен двумя числами: количество рабочих мест и величина заработной платы. Последнее позволяет формально соизмерить два параметра. Но, как и в предыдущем случае, предполагается выбор проекта без учета его влияния на систему в целом. В регионе может быть дефицит рабочих или безработица. Надо ли учитывать рост доходов населения как источник платежеспособного спроса? Все эти вещи можно было бы оценить при наличии правильно составленной программы развития региона. Параметры, указываемые при выборе решений администрацией региона, должны быть отражены в обобщенном виде и в программе развития региона. Причем, уже приведены к соизмеримому виду. Это означает, что все внеэкономические параметры должны быть оценены. Должна быть известна стоимость создания рабочего места дополнительно к уже запланированным (замыкающие затраты плана). Источником информации для оценки несоизмеримых параметров объекта экспертизы может быть либо более общий план, дающий оценки отдельным ресурсам или результатам, либо же сбалансированный рынок. Это только теоретическое решение, на практике возможно и целесообразно применение «управления по отклонениям». Принимаются оценки, отвечающие представ-



лениям заказчика, но потом регулярно делаются переоценки с учетом меняющихся потребностей заказчика и рыночных цен.

Проблема системности оценок фактически представляет частный случай более широкой проблемы изучения связей между отдельными сферами деятельности. Сегодня принято рассматривать сферу экономики как сферу создания финансовых ресурсов и богатства страны, а социальную сферу как расходную. Но теоретически можно строить управленческие модели как двойственные к экономическим — ставить задачу развития человеческого потенциала и получать на выходе экономический результат. На длительных отрезках времени этот подход может оказаться даже более эффективным. Сама теоретическая возможность альтернативного подхода дает основания для организации исследований экономической эффективности социальных проектов. На этом пути можно получить, как минимум, представление о связи интересов населения и бюджетных интересов администрации.

Мы рассмотрели роль показателей или критериев, определяющих взаимодействие предмета экспертизы с внешней средой. Но необходимо рассмотреть и взаимоотношения показателей, характеризующих разные аспекты самого предмета. Часть этих показателей, очевидно, не являются независимыми, например, группа оценок экономической эффективности проекта для самого владельца проекта. Часть показателей расширяют учитываемые параметры объекта. Например, можно принять на веру прогнозные показатели проекта, представленные автором, но можно также попытаться скорректировать оценку с учетом надежности планируемых показателей. В этом случае произойдет неявная замена критерия выбора, так как сравнение проектов будет происходить уже с учетом случайных колебаний. Но обычно процедура учета случайностей не объявляется и не формализуется. Наиболее логично было бы заменить величину базового экономического критерия математическим ожиданием этой величины, но эта процедура не производится в явном виде. Нельзя сказать, что отказ от прямого объявления способа учета случайностей повышает объективность экспертизы, просто этот процесс переносится в сознание эксперта или подменяется формальным правилом суммирования баллов.

Научный подход к научной экспертизе, если можно так выразиться, требует постепенной пошаговой замены интуитивных способов введения и обработки показателей разработкой и использованием математических моделей объектов экспертизы.

**Взаимодействие эксперта и заказчика.** В самом простом случае отношения строятся как однозначный ответ на заданный вопрос. Но на основании ответа эксперта заказчик принимает решение, связанное с реализацией интересов общества (с учетом его сложной структуры) и с расходованием бюджетных средств. Кто несет ответственность за расходование бюджетных средств? Формально это заказчик, но только в том случае, когда утвержденная самим заказчиком процедура экспертизы оставляет ему некоторую свободу выбора. Если же перед экспертом поставлен вопрос, какой проект лучший и рекомендуется к выбору, а заказчик лишен возможности отказаться от рекомендаций эксперта, то ответственность заказчика становится условной. Такая ситуация складывается при абсолютизации балльной системы оценок проектов. Эксперты поставили баллы, и заказчику остается лишь принять предложенное решение. Конечно, это нарушение правовой логики, поэтому заказчик может попытаться изменить оценки. Для этого он должен либо повторить процедуру экспертизы с учетом дополнительных соображений, вскрывшихся в ходе экспертизы, либо принимать волевое решение с представлением своих доводов.

Корректные отношения могли бы быть построены в том случае, когда эксперт давал бы оценку параметрам проекта, проверяя достоверность представленных автором проекта данных. А выбор осуществлял бы уже сам заказчик, привлекая дополнительные системные соображения. Такое решение не нарушало бы баланс прав и ответственности участников экспертизы, но мало продвигало бы в направлении изучения и оценки предмета экспертизы. Поэтому на практике реализуется двойственный подход. На каждом отдельном этапе

проведения экспертизы заказчик предлагает экспертам готовую форму (набор вопросов) для заполнения. Но сама форма время от времени корректируется с участием экспертной организации и под влиянием оценок экспертизы. Так, в 2010 г. РИНКЦЭ по просьбе заказчика проводил в виде пробной экспертизы анализ данных вузов и предприятий для подготовки к реализации Постановления № 218 Правительства РФ об участии вузов в модернизации производства. Проведенная работа показала возможность практически полной формализации используемых оценок. При этом был введен учет фактора случайности, сделано распределение показателей на основные и вспомогательные, корректирующие или фильтрующие отбор. Пределы объективности экспертной оценки ставит форма вопроса, задаваемого заказчиком. Поэтому в краткосрочном аспекте можно говорить об объективности ответов на конкретные вопросы и гораздо в меньшей степени — об объективности оценки предмета (проекта) в целом.

В долгосрочном аспекте взаимодействие заказчика и эксперта превращается в совместное изучение предмета с использованием итеративной процедуры совершенствования постановки вопросов и анализа получаемых ответов.

**Критерии объективности.** В предшествующем разделе мы уже указали на причины, по которым поиск истины имеет пределы, пусть и подвижные, но неизбежные и связанные с самой спецификой этого вида научной деятельности. При сопоставлении процесса организации экспертизы с процессом научного исследования бросается в глаза принципиальное отличие в способе использования потенциала ученых, привлекаемых в качестве экспертов. Наиболее ярко эта специфика видна в случае организации Форсайта с помощью метода создания панелей экспертов и последующей обработки их заключений (метод Дельфи). Всем экспертам в составе панели задают одинаковые вопросы, на которые они должны дать ответы, сопоставимые по форме. Ответы представляют разброс количественных и качественных оценок. Далее организатор панели обрабатывает полученные ответы методами статистики. Процедура основана на предположении, что все полученные заключения равноценны. Иначе считать было бы некорректно по отношению к экспертам. Это означает, что от экспертов не требуется доказательств своей позиции, а наличие или отсутствие у эксперта теоретической модели явления не имеет значения. Сопоставляются не теории (модели), а мнения. Такая процедура может быть уместна при выборе политических решений как способ поиска компромисса, но в научной сфере метод голосования разрушителен. Чтобы пояснить эту мысль рассмотрим аналогию: представьте, что суд присяжных выносит решение голосованием без рассмотрения доказательств. Объективность решения в данном случае условна, поскольку она состоит в применении формально объективных методов обработки субъективных мнений.

Одно из направлений улучшения научной экспертизы, судя по многим публикациям на эту тему, видится в приглашении иностранных экспертов для проведения научной экспертизы в России. Основания для этой идеи: они объективны, у них более высокий потенциал, их просто больше (что важно для подбора групп и обработки данных). Но, как уже было показано ранее в статье, оценка любого предмета, в том числе и научной работы, может быть дана только с учетом той системы, в которой работа была проведена и будет далее использоваться. Человек, рассматривающий работу с позиций другой системы, неизбежно даст оценку, справедливую в рамках собственной системы.

Как видно из вышеизложенного, на практике критерий объективности оценки предмета из соображений удобства иногда подменяется критерием объективных методов обработки субъективных мнений.

Наряду с этим подходом традиционно в России использовался и метод состязательности аргументов и теорий при экспертизе сложных и экономически значимых вопросов. Так, например, вопрос о целесообразности строительства скоростной железной дороги Санкт-Петербург — Москва рассматривался многократно и публично. В ходе рассмотрения выясня-

лись пробелы в законодательстве, которые Государственная Дума устраняла, после чего вопрос рассматривался заново.

Проблему поиска правильного решения в ходе экспертизы облегчает то обстоятельство, что выбор решения не является полным аналогом построения научной теории. В случае экспертизы нет необходимости искать идеальное решение, достаточно выбрать наиболее подходящее из имеющихся. Если же речь идет о принятии или отклонении единичного проекта, то и в этом случае достаточно определить приблизительно область, в которой находится проект: недопустимые решения; допустимые, но экономически не выгодные; заведомо эффективные.

Важная особенность экспертной деятельности в отличие от исследовательской состоит в том, что в ходе экспертизы могут быть найдены пути улучшения рассматриваемых проектов. Поскольку заказчик заинтересован в выборе лучшего проекта, то он может организовать экспертизу таким образом, чтобы представленные проекты были улучшены. Прежде всего, это достигается устранением ошибок и неточностей в описании проекта. Такой подход применим для массовых экспертиз. Для проектов уникальных улучшение достигается путем неоднократных экспертных обсуждений, в ходе которых устраняются недостатки проекта. Функция экспертизы — оценка предмета — в данном случае сама становится инструментом совершенствования. При реализации экспертизы методом состязательного обсуждения понятие объективности оценки приобретает более глубокий смысл, а именно смысл объективной оценки тех возможностей представленного проекта, которые сами авторы могли и не заметить. Естественно, что с точки зрения общественных интересов последний вариант предпочтительнее.

На практике те или иные формы организации экспертизы развиваются в ходе накопления опыта и анализа получаемых результатов. Сопоставляется сложность организации экспертизы с масштабом оцениваемого проекта, с объемом работ по проведению конкурсов. Рост количества конкурсов и числа рассматриваемых на них проектов вызывает необходимость формализации процесса оценки проектов для последующей автоматизации рутинных операций. Из рассмотренных примеров видно, что критерии объективности для эксперта и для организатора экспертизы различны. Эксперт должен максимально грамотно и объективно ответить на заданные ему вопросы. Его долгосрочная задача состоит в накоплении опыта и знаний в своей профессиональной области. Организатор экспертизы должен построить максимально объективную процедуру изучения и оценки информации о предмете. Это длительный процесс, требующий накопления опыта и построения относительно адекватной модели устройства общества, позволяющей давать формализованное описание реализации полезных или вредных эффектов рассматриваемых проектов. Необходимо также создавать формализованные модели объектов экспертизы: программа, проект, вуз и пр.

**Заключение.** Наиболее важным представляется решение проблемы множественности интересов в организации экспертизы научных и инновационных проектов. Необходимо продвижение в двух направлениях: четкое определение субъектов интересов в системе оценки предметов экспертизы и одновременно развитие процедур согласования решений с заинтересованными субъектами.

Решение проблемы системности оценки требует расширения информационного поля — прямого указания на цели, для достижения которых отбираются проекты, и разработки программных документов, позволяющих количественно оценить вклад отдельных проектов в достижение заданных целей. Системная оценка количественных параметров проекта возможна на пути применения стандартных методов оптимизации выбора, предполагающего четкое указание функции каждого параметра в математической модели объекта. При невозможности составления такой модели необходимо указывать качественные связи между параметрами и смысл их одновременного рассмотрения.

Развитие культуры взаимоотношений заказчика и эксперта становится все более важным моментом при вовлечении научного сообщества в процессы принятия государственно значимых решений, что можно видеть в настоящее время на примере формирования технологических платформ, инновационных кластеров, программ инновационного развития регионов.

Самый надежный критерий объективности экспертной оценки – это результат практической реализации проекта. Поэтому вся совокупность технических и теоретических задач, связанных с оценкой проектов, начнет решаться максимально быстро при условии открытого доступа общества к информации о полученных результатах исследования (разработки) и их дальнейшем использовании. В противном случае не видно мотивации для улучшения процедур экспертизы.