

В.Б. Коробко

(Академия ГПС МЧС России; e-mail: info@academygps.ru)

ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВОЕ ИССЛЕДОВАНИЕ СУДЕБНО-ЭКСПЕРТНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ НА ПРИМЕРЕ ВОПРОСОВ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ПОЖАРНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ ОБЪЕКТОВ СТРОИТЕЛЬСТВА

Показан низкий уровень квалификации строительных экспертов в области технического регулирования (на примере пожарной безопасности). Сформулированы предложения по повышению квалификации экспертов до приемлемого для судебной экспертизы уровня.

Ключевые слова: строительные эксперты, пожарная безопасность.

V.B. Korobko

ORGANIZATIONAL-LEGAL RESEARCH OF JUDICIAL-EXPERT ACTIVITIES ON THE EXAMPLE OF QUESTIONS OF PROVISION FIRE SAFETY IN BUILDING OBJECTS

Low level qualification of building experts in the field of technical regulations has been shown (on the example of fire safety). Offers for increasing qualification of experts until sufficient level for judicial expertise has been formulated.

Key words: building experts, fire safety.

Исследование проведено в 2 этапа.

На первом этапе выявлены и обоснованы основные проблемы в судебно-экспертной деятельности по вопросам обеспечения техносферной и пожарной безопасности градостроительных объектов.

На втором этапе, по выявленным проблемам, проведён антикоррупционный анализ предложений по совершенствованию законодательства в области судебно-экспертной деятельности.

Описание результатов по первому этапу исследования

Низкая квалификация экспертного сообщества в части технического регулирования как одна из главных причин низкого качества экспертной деятельности в области проектирования и строительства

Градостроительная деятельность является локомотивом экономики любого государства. От показателей эффективности градостроительной деятельности как правило зависят темпы социального и технического развития общества и государства, поскольку эффективность градостроительной деятельности напрямую влияет на инвестиционный климат, количественные и качественные показатели привлекаемых средств, направляемых, прежде всего частными инвесторами на развитие экономики страны.

Современный инвестиционный климат нашей страны чрезвычайно низкий. По рейтингам он находится во второй сотне.

По оценкам специалистов, на низкий уровень инвестиционного климата страны оказывают значительное влияние несколько факторов, одним из которых является фактор сложившегося регулирования отношений в области строительной деятельности.

Руководители государства все чаще называют ситуацию в области строительства неприемлемой.

Так, 3 мая 2012 года Председатель Правительства Российской Федерации В.В. Путин провёл заседание Наблюдательного совета Агентства стратегических инициатив, на котором указал, что ситуация в области строительства, с экономической точки зрения, нетерпима и требует к 2013 году перехода на уведомительный порядок начала строительства в промышленности, а затем и в жилищном строительстве.

Министр экономического развития Российской Федерации А.Р. Белоусов в интервью программе "Вести" (эфир от 31 октября 2012, www.vestifinance.ru/videos/6240) указал, что в современном регулировании в области строительства присутствует настоящее издевательство над инвестором, в связи с чем, разработаны конкретные планы мероприятий, рассчитанные примерно на три года, реализация которых начнется в следующем году.

Критике со стороны руководства страны подвергаются прежде всего низкие результаты градостроительной деятельности в части сроков и стоимости строительства объектов, значения которых как правило превосходят общемировые более чем в 3 раза.

В качестве ярких примеров этих чрезмерно высоких показателей, в последнее время часто называются результаты проектирования и строительства объектов Олимпиады-2014, Саммита АТЭС-2012, Чемпионата мира по футболу-2018, прежде всего по показателям высокой стоимости объектов. Другие объекты, которые не относятся к объектам особой важности, как правило, строятся не только дорого, но и долго.

В качестве одного из таких примеров приведена ситуация, в которой автор принимал участие. На одном из подмосковных жилых комплексов инвестор столкнулся с проблемой продажи (соинвестирования) парковочных мест в подземном паркинге по причине их чрезмерно высокой стоимости (выше рыночной в этом районе в 1,5 раза). Анализ, проведенный технической службой заказчика, показал, что основное завышение стоимости дали меры пожарной безопасности, которые проектировщик (разработчик мер пожарной безопасности) позаимствовал, прежде всего, из документов по стандартизации. Проектировщик полагал, что действует правильно, применяя документы из области стандартизации напрямую. Однако, он не имел надлежащей квалификации в области технического регулирования (в нашем случае, по вопросам пожарной безопасности) и не знал (или не предавал важного значения фактам того), что современные документы по стандартизации в области строительства (в нашем случае, в области пожарной безопасности) составлены без учёта оценки риска причинения вреда, то есть в части пожарной безопасности – без оценки динамики опасных факторов пожара, их влияния на людей и имущество и возможности эвакуации людей в безопасную зону.

Такая ситуация не является частной. На сегодня эта одна из самых типичных ситуаций при разработке проектной документации, строительстве, реконструкции, техническом перевооружении, капитальном ремонте и эксплуатации. Можно уверенно констатировать, что большинство разработчиков мер безопасности для градостроительных объектов не знают, что прямое применение таких документов и таких требований сопряжено с высоким риском причинения вреда.

Суть указанного риска причинения вреда заключается в том, что:

во-первых, при прямом применении требований, составленных без оценки риска причинения вреда, такая оценка не производится вообще, то есть разработчик может "не заметить" и "пропустить в жизнь" недопустимо высокие риски для людей и имущества, например, отсутствие возможности эвакуации людей на конкретном объекте;

во-вторых, прямое применение требований, составленных без оценки риска причинения вреда и интересов собственника (инвестора), нарушает его законное право свободно распоряжаться своим собственным имуществом, в том числе и рисковать им.

В первом случае, разработчик мер может создать ситуацию с гибелью людей и уничтожением имущества и попасть под действие уголовного кодекса (по иску – недопустимый риск).

Во втором случае, разработчик может получить штраф, дисквалификацию и регресс (по иску – упущенная выгода).

Однако, современные разработчики мер безопасности для градостроительных объектов пока не обращают особого внимания на указанные риски и упорно продолжают "штамповать" угрозы рисков причинения вреда людям (работникам, посетителям, собственникам-инвесторам).

В качестве знаковой профилактической меры для такой ситуации явилась бы активная позиция уполномоченных государством органов и организаций по созданию соответствующей типовой нормативной технической базы. К таким органам и организациям, прежде всего, относятся Федеральное агентство "Ростехрегулирование" и взаимодействующие с ним в этом направлении отраслевые структуры Минрегиона (Росстрой), МЧС (Госпожнадзор), Минприроды (Ростехнадзор, Росприроднадзор), Нацобъединения в области проектирования и строительства, включая входящие в них саморегулируемые организации. Однако, в настоящее время эти организации не проявляют необходимой настойчивости в решении этого важного вопроса и на выходе не имеют сколько-нибудь значимого результата. В качестве негативного примера такой деятельности можно привести деятельность нацобъединения строителей (НОСТРОЙ), которое разработало огромное количество собственных нормативных технических документов из области стандартизации, которые составлены с нарушением закона. При этом ответственные работники этой организации заявляют о разработанном ими уникальном принципе прямого применения технических норм, составленных с нарушением закона. Более уродливой ситуации по отношению к правоприменителю, закону, надзорным органам даже трудно представить.

В результате описанных выше низкоквалифицированных действий проектировщика (разработчика мер пожарной безопасности), инвестору была вменена в обязанность реализация целого комплекса мер пожарной безопасности, не имеющего под собой реальной физической подосновы. Стоимость этого комплекса мер поставила под сомнение инвестиционную привлекательность проекта всего жилого комплекса, хотя эти меры были разработаны только на его отдельную часть. По сути, низкоквалифицированные действия проектировщика привели к угрозе срыва строительства, а по факту, значительно увеличили сроки его начала.

Техническая служба инвестора проявила инициативу и заказала анализ риска причинения вреда в части пожарной безопасности, включая оценку необходимости разработанных мер пожарной безопасности на конкретном объекте. Проведенный анализ показал, что большое количество высокочрезвычайных мер пожарной безопасности, вмененных инвестору проектировщиком, невозможно было отнести к минимально необходимым мерам на данном конкретном объекте, поскольку безопасность людей обеспечивалась и без их реализации. Этот анализ также показал, что многие из заложенных в проект мер пожарной безопасности также трудно отнести и к дополнительным мерам пожарной безопасности, поскольку эффективность их работы в условиях конкретного проектируемого объекта является чрезвычайно низкой.

К счастью для данного инвестора, указанную ситуацию удалось выявить, идентифицировать её причины и разработать подходы к её решению, однако, не все инвесторы могут рассчитывать на такую удачу. Главным сопутствующим фактором этого кризисного явления стала не только, и не столько, сложившаяся правоприменительная практика технических служб инвестора, проектировщиков и строителей, сколько правоприменительная практика со стороны государственных контрольных (надзорных) органов и суда, которые, часто без предъявления доказательств надлежащего качества в их необходимости (чаще всего ссылаясь на документы из области стандартизации, относящиеся к документам добровольного применения), вменяют в вину собственнику (инвестору) выполнение каких угодно требований.

При этом сами собственники (инвесторы) также не спешат выполнять закон – считать риски, получать доказательства безопасности объекта надлежащего качества и декларировать допустимый уровень риска. Вместо этого, собственники (инвесторы), предпочитают остаться в "тени" и иметь демфирующую собственную ответственность "прокладку" между собой и собственным объектом в виде недобросовестного надзорного органа. Для получения этого результата готовы и на жертвы – выполнять любые, даже "неудобные", требования надзорного органа.

Описанная ситуация выявляет наличие явного пробела современного государственного регулирования – отсутствие широкой практики привлечения специалистов-экспертов как со стороны надзорного органа, так и со стороны проверяемого, что является на сегодня главным сдерживающим фактором гарантированного обеспечения безопасности строительных объектов.

Высокие риски транслирования низкой квалификации строительных экспертов на процедуры осуществления государственного надзора и судебного производства

Как уже было сказано, исполнение законодательства о техническом регулировании в строительной деятельности находится на неприемлемо низком уровне, чему способствует отсутствие надлежащего контроля со стороны надзорных органов и суда.

Рассмотрим эту ситуацию более подробно.

В настоящее время позицию прямого применения технических требований документов из области стандартизации, в качестве обязательных для исполнения, имеют подавляющее большинство руководителей и исполнителей в градостроительной деятельности, в органах государственного контроля (надзора) и даже в судебных органах. Прежде всего, к ним можно отнести большинство представителей государственного и негосударственного контроля (надзора) в строительной деятельности (включая государственную и негосударственную экспертизу проектной документации и строительный контроль), которые представляют современную экспертную элиту строительной отрасли. Также экспертное сообщество в строительной отрасли сформировано из представителей специальных государственных надзоров, которые "включаются" в градостроительную работу на стадии эксплуатации. К ним, прежде всего, следует отнести представителей Ростехнадзора (включая технадзор и экологический надзор), государственного пожарного надзора, государственного потребительского надзора (бывший санитарно-эпидемиологический надзор).

Собственники (инвесторы), технические службы заказчика, проектировщики и строители однозначно указывают на ***чрезмерный государственный контроль*** в области проектирования, строительства и эксплуатации градостроительных объектов. При этом, указанные лица, выделяют не только чрезмерно большое количество надзоров, но и огромную ***множественность технических требований***, которые эти надзоры бесконечно предъявляют в качестве обязательных.

Эта позиция находит адекватный отзыв со стороны высшего государственного руководства страны, которое признает существующее количество надзоров и практику их деятельности как препятствующую формированию привлекательного инвестиционного климата (публикуемые в ежегодных отчётных документах Минэкономразвития) и посредством различных информационных источников транслирует принятую установку на существенное и неотвратимое сокращение количества таких надзоров до менее 10 на всю страну.

Формированию этой позиции руководящей элиты страны способствует "непримиримая" (неизменная) позиция самих государственных контрольных (надзорных) органов по принципам и процедурам своей работы, которые уже сравнительно давно (после принятия существующей Конституции и общегражданского права) стали "деловым оборотом", то есть вышли за рамки действующих общегражданских правил.

Действительно, чрезвычайно трудно назвать существующую деятельность со стороны государственных технических надзоров в области проектирования, строительства и эксплуатации объектов деятельностью по государственному (контролю) надзору за применением законодательства в области технического регулирования градостроительной деятельности.

На практике, деятельность этих органов больше похожа на деятельность по подтверждению соответствия (заключение госэкспертизы проектной документации, заключение государственного строительного надзора) с участием государственных структур, то есть больше на госуслугу (как, например, госэкспертиза, которая даже проходит по статье госуслуг и за средства проверяемых).

При этом, законодательно установленные процедуры подтверждения соответствия, такие как декларирование (подтверждение соответствия на основе своих собственных доказательств или с привлечением третьей стороны) и сертификация (подтверждение соответствия с привлечением уполномоченного лица) в деловом обороте не применяются. Причина банальна – эти процедуры легитимного подтверждения допустимого уровня безопасности объекта для общества находятся в противоречии со сложившейся практикой деятельности именно контрольных (надзорных) органов в области градостроительной деятельности и в этой связи "блокируются" контрольными органами.

Исключение в этом вопросе имеет область пожарной безопасности. В этой области законодательно установлено обязательное подтверждение соответствия в форме декларирования. Однако, практическое применение указанной формы подтверждения соответствия пока, как и у других строительных надзоров, заменено устоявшейся практической деятельностью госпожнадзора по прямому применению технических требований.

Именно такая правоприменительная практика со стороны государственных институтов по контролю и надзору в области градостроительной деятельности приводит к множеству "неразрешимых ситуаций", которые цивилизационные инвесторы трактуют как высокие инвестиционные риски, во избежание которых, выводят, а не приводят, капиталы.

До последнего времени, попытка разрешения таких ситуаций в суде не приводила к желаемому результату: дела о неправовых решениях государственных контрольных органов суды часто даже не принимали к рассмотрению, а принятые, рассматривали в пользу госорганов (поскольку иной исход приводил к иску о компенсации причинения вреда и дополнительной высокой нагрузке на госбюджеты).

В хозяйственных спорах, суды часто привлекают представителей государственных контрольных органов в качестве главных и единственных специалистов, квалификацию которых суд обычно не подвергает сомнению. При этом суд не всегда четко идентифицирует представителей этих государственных надзорных органов в качестве специалистов, присваивая им статус свидетелей, которые в судебном процессе дают пояснения не только о факте выявленного

нарушения технического требования, но и об его обязательности в конкретной ситуации. Эти "специалисты" даже под присягой действуют в рамках своей обычной повседневной практической деятельности прямого применения технических требований.

Такая модель поведения была сформирована у всех представителей государственного надзора в парадигме прежней унитарной модели государственного управления, которую представители современных надзоров продолжают применять в рамках совершенно другой (рыночной) модели государственного управления.

Приведём гипербализированные контуры такой практической деятельности на примере гипотетического инспектора государственного пожарного надзора. Так в соответствии со сложившейся в прежние годы схемой работы, любое требование пожарной безопасности, перенесенное из нормативного документа или написанное инспектором государственного пожарного надзора самостоятельно в адрес руководителя объекта, является, по определению, обязательным для исполнения. Слабое влияние на изменение этой практической схемы деятельности государственного пожарного надзора оказало даже принятие новой редакции Административного регламента, в которой указывается на необходимость проверки исключительно **обязательных** требований, а не всех технических требований документов из области стандартизации.

В качестве частного комментария, который с организационно-методологической точки зрения показывает несостоятельность подхода прямого применения технических требований, можно привести факт несоответствия психофизиологических возможностей обычного человека и огромного количества частных технических требований в области пожарной безопасности, выявленный более 20 лет назад известным специалистом по организации пожарного надзора В.И. Козлачковым.

В этой связи напомним, что до принятия действующей редакции "Технического регламента о требованиях пожарной безопасности" количество нормативных документов в области пожарной безопасности достигало 1200, а самих технических требований – 120 тысяч. А после принятия действующей редакции "Технического регламента о требованиях пожарной безопасности, несмотря на широкие публичные заявления высоких руководителей о сокращении количества этих требований в 100 раз, их число увеличилось, как минимум, в два раза и сегодня по разным оценкам составляет 200-250 тысяч. Такое количество частных технических требований (неполных, противоречивых, разбросанных в разных документах) запомнить и проверить не может ни один человек. В этой связи надёжность работы по прямому применению частных технических требований, как показали специальные исследования, как правило находится на уровне ниже деловой надёжности (в среднем не выше 0,4, а в большом количестве случаев не выше 0,2).

Таким образом, типичный инспектор государственного пожарного надзора, не подвергая сомнению принцип прямого применения технических требований, составленных с нарушением закона, осуществляет свою повседневную деятельность часто за гранью закона и транслирует её в судебные разбирательства.

Такая ситуация не является исключительной. Аналогичные ситуации практически ежедневно происходят с участием Ростехнадзора (включая госстройнадзор, госэкологический надзор), Роспотребнадзора. И все на площадке градостроительства (при проектировании, строительстве и эксплуатации объектов).

В этой ситуации судебные органы зачастую оказываются заложниками отсутствия квалифицированных специалистов (судебных экспертов) и вынуждены принимать решения в рамках правил, ставших уже деловой обыденностью.

Основные причины низкого уровня квалификации экспертов в области проектирования, строительства и эксплуатации градостроительных объектов

Главная причина низкого уровня квалификации экспертов в области проектирования, строительства и эксплуатации градостроительных объектов, как уже было сказано, заключается в неприемлемо низкой квалификации строительных экспертов в области технического регулирования.

Область технического регулирования на сегодняшний день является наиболее болезненной областью всего строительного сообщества, которое в целом негативно относится к новому регулирующему законодательству в области техносферной безопасности, стараясь не вникать в его суть.

На практике это негативное отношение проявляется в различных формах игнорирования законодательства о техническом регулировании в практической деятельности и в разнообразных попытках его дискредитации.

Отдельные формы игнорирования этого вида законодательства были приведены выше, а наиболее яркими примерами попыток дискредитации являются тиражируемые на страницах строительных журналов и в деловом обороте высказывания типа:

- "Это вражеское законодательство, происки ЦРУ";
- "Это пустой и вредный закон, в нем нет технических норм";
- "Отмена СНиПов в качестве обязательных документов приведёт к хаосу";
- "Госконтроль за соблюдением СНиПов и ГОСТов необходимо ужесточать";
- "Госконтроль в строительстве должен нести ответственность за безопасность объектов, ответственность за безопасность нельзя возлагать на проектировщиков, строителей и собственников".

Такие и им подобные высказывания, к сожалению, сегодня составляют псевдоправовую основу техносферной безопасности строительной деятельности, которая старательно маскируется различными информационными приёмами.

Недобросовестные правоприменители в строительной деятельности часто используют простую, но действенную, для неподготовленного человека, схему переноса проблем и представлений о способах их решения из одной отрасли в другую без должной адаптации.

Например, в целях "порождения сомнений в здравости" положений законодательства о техническом регулировании формулируются жёсткие высказывания и даже требования "со стороны заинтересованной общественности" в необходимости строгого соблюдения государственных стандартов на примерах фактов недобросовестной конкуренции в области продуктов питания – в одной из самых чувствительных областей.

Рассмотрим ситуацию на примере колбасы, которая пока еще является одним из самых востребованных блюд россиян. Массовое обсуждение проблемы качества колбасы, как правило, идет в формате по ГОСТу или по ТУ. При этом особым образом выделяется, тот факт, что ТУ производитель разрабатывает самостоятельно, то есть под свою технологию, а ГОСТ – это общегосударственный стандарт, который, в понимании апологетов, является панацеей решения всех проблемы качества колбасы. При этом, не рассматриваются самые значимые факторы законодательства о техническом регулировании. Например, факт того, что ГОСТ и ТУ относятся к одной группе нормативных документов – документов из области стандартизации, которые имеют статус документов добровольного применения и к созданию которых законодательством о техническом регулировании установлены жесткие требования, учитывающие интересы не только производителя, но и потребителя этой продукции. При этом, обязательные для исполнения минимально необходимые требования должны содержаться не в ГОСТе или ТУ, а в Техническом регламенте, которые законодатель, должен, надлежащим образом установить не только к колбасе, но и ко всем продуктам питания (с учётом потребностей россиян, их экономических возможностей), включая обязательство производителя в обязательном порядке подтвердить выполнение этих обязательных требований.

Такое публичное, скажем прямо, примитивное понимание и толкование ситуации с низким качеством продуктов питания, и трансляция его в другие отрасли, например, в строительную, недопустимо в современном мире. Такие факты следует рассматривать как попытки введения в заблуждения, или даже мошенничества.

Такая квалификация действий должна проистекать из факта того, что ГОСТ, ТУ, СНИП, СП, НС и другие аналогичные документы являются документами, имеющими единый правовой статус – статус документов из области стандартизации, к которым предъявляются единые требования.

В этой связи, сравнивать и противопоставлять нужно не правовой статус документов, положенных производителем в основу качества продукта, а соответствие этих документов, правовым требованиям, предъявляемым к их состав-

лению, включая главные минимально необходимые требования к безопасности людей.

Как показывают результаты исследования, проведенные в этом направлении по вопросам пожарной безопасности, в значительной мере негативное отношение к законодательству о техническом регулировании у рядовых исполнителей связано с незнанием целей и принципов действия этого законодательства. Это обусловлено тем, что современным техническим специалистам как в области обеспечения пожарной безопасности, строительства, так и в области производства продуктов питания и других областях промышленности пока не дают образования в области правового технического регулирования.

В общем и в целом эта проблема современного образования, решить которую необходимо в самое ближайшее время. Без решения этой проблемы невозможно решить проблему низкого качества современных специалистов, которые часто выступают в качестве экспертов в государственных контрольных (надзорных) и даже судебных органах.

Выводы из общей оценки ситуации в области экспертной деятельности в градостроительной сфере

По результатам проведенного исследования были сделаны следующие выводы:

1. Недостаточный уровень знаний и умений специалистов в области проектирования, строительства и эксплуатации градостроительных объектов в части технического (правового) регулирования градостроительной деятельности.

2. Низкий уровень знаний и умений в части технического регулирования приводит к непониманию того, что принятый ранее порядок прямого применения технических требований, сегодня вышел за рамки гражданского законодательства, став просто деловой обыденностью.

3. Массовый нигилизм специалистов строительной отрасли в части законодательства о техническом регулировании заключается прежде всего в прямом применении технических требований ненадлежащего качества в качестве обязательных, что приводит к низкому качеству строительной продукции (проектной документации и построенных объектов).

4. Низкое качество строительной продукции заключается прежде всего в низкой надёжности выявления опасных для людей ситуаций и высоком уровне требований к безопасности собственного имущества. Последнее самым прямым образом влияет на значительное (в разы) увеличение сроков и стоимости проектирования и строительства объектов и вносит значительный вклад в формирование неблагоприятного инвестиционного климата.

5. В настоящее время наблюдается массовое транслирование практической деятельности современных специалистов в области проектирования, строительства и эксплуатации градостроительных объектов на деятельность экспертов надзорных и судебных органов, которое заключается, прежде всего, в прямом применении технических требований ненадлежащего качества в качестве обязательных. То есть массовое объективное вменение технических требований

ненадлежащего качества и имеющих статус добровольного применения в качестве обязательных. Такой порядок работы надзорных и судебных органов создает условия чрезвычайно опасной общественно-экономической ситуации, характеризующейся:

- увеличением сроков и стоимости проектирования и строительства объектов (в 3 и более раз);
- массовыми коррупционными проявлениями;
- невозможностью разрешения конфликтов в рамках действующего законодательства;
- стремлением решения споров вне закона и др.

6. Как показывает международный и национальный исторический опыт, острая и массовая общественно-экономическая проблемная ситуация может легко перерасти и в проблемную общественно-политическую ситуацию.

7. В этой связи, постановка вопроса о формировании надлежащего регулирующего законодательства в области судебной экспертной деятельности является чрезвычайно актуальной задачей.

8. Главными направлениями регулирующего законодательства экспертной деятельности в области строительства должны стать вопросы установления, подтверждения и приобретения надлежащей (минимально необходимой) квалификации в области правового и, прежде всего, технического регулирования для всех категорий строительных специалистов и, в первую очередь, для судебных строительных экспертов и экспертов строительных надзоров.

9. Самым главным вопросом современной ситуации является разработка и реализация адекватной модели приобретения надлежащей квалификации в области технического регулирования градостроительной деятельности для эксперта надзорного и судебного органа.

10. Формирование надлежащего регулирующего законодательства экспертной деятельности в области строительства позволит восстановить правовой характер действий главных госрегуляторов в строительной деятельности (госнадзоров и суда) и создать необходимые условия для защиты и привлечения инвестиций.

Описание результатов по второму этапу исследования

Основываясь на результатах проведенного исследования по первому этапу были сформулированы главные направления антикоррупционной экспертизы проекта Федерального закона "О судебной-экспертной деятельности в Российской Федерации", которыми стали следующие направления:

1. Установление минимально необходимого уровня квалификации судебного эксперта в градостроительной деятельности.
2. Подтверждение минимально необходимого уровня квалификации судебного эксперта в градостроительной деятельности.
3. Приобретение минимально необходимого уровня квалификации судебного эксперта в градостроительной деятельности.

Надлежащее установление минимально необходимого уровня квалификации судебного эксперта, применительно к судебной строительной экспертизе

Анализ проекта Федерального закона "О судебной экспертной деятельности в Российской Федерации" показал, что вопрос установления надлежащей минимально необходимой квалификации судебного эксперта, в том числе, применительно к судебной строительной экспертизе, не урегулирован.

Так, в статьях 13 и 14 проекта закона указано, что лицо, привлекаемое судом в качестве судебного эксперта, должно обладать необходимыми специальными знаниями. Однако, никаких указаний на то, какие конкретные знания являются необходимыми для судебного эксперта, проект данного закона не устанавливает.

Вместе с тем, в проекте закона даны некоторые указания, которые можно рассматривать в качестве самых общих критериев квалификации экспертов. В частности, в статье 14 указано, что у государственного судебного эксперта должно быть среднее специальное экспертное образование (указано: для "области внутренних дел"; по всей видимости, имеется в виду следственная экспертиза), высшее профессиональное образование и навыки работы по конкретной экспертной специальности. Других указаний на определение уровня квалификации судебного эксперта проект закона не дает. В этой связи открытым остается вопрос о том, по каким конкретным специальностям должны быть судебные эксперты и какой конкретной квалификацией они должны обладать.

Таким образом, проект закона создаёт условия неопределённости не только к установлению уровня квалификации судебного эксперта, но даже к определению специальности судебного эксперта.

Наличие такого регулирования нельзя идентифицировать как наличие достаточных и объективных условий или оснований для принятия решения в отношении квалификации судебного эксперта.

При этом, проект закон установил, что решение о наличии необходимой квалификации ("достаточности его профессиональной подготовки") "определяет орган (лицо), назначивший экспертизу", то есть проблема установления надлежащей квалификации эксперта передана суду.

Такое делегирование полномочий может быть объективным в условиях урегулированности вопроса установления и подтверждения минимально необходимого уровня квалификации судебного эксперта. Однако, современную ситуацию с судебной экспертизой пока нельзя признать таковой, особенно в строительной экспертизе.

Таким образом, современный суд должен принимать решения о назначении конкретного эксперта в качестве судебного в условиях:

- отсутствия собственных знаний по конкретной экспертной специальности (именно из-за отсутствия собственных знаний суд и привлекает судебного эксперта);
- отсутствия достаточных и объективных критериев принятия такого решения.

В таких условиях надёжность принятия объективного решения будет значительно ниже приемлемого уровня деловой надёжности (0,6).

Можно констатировать, что установленное в проекте закона делегирование полномочий по принятию такого решения лицу, которое не обладает надлежащей квалификацией по данному вопросу и в условиях отсутствия критериев и оснований принятия такого решения, приводит к чрезмерной диспозитивной широте такого решения. А широта диспозитивных полномочий является одним из главных коррупциогенных факторов.

Такое законодательное регулирование, применительно к области строительной судебно-экспертной деятельности, к условиям чрезвычайно низкой квалификации строительных экспертов по вопросам технического (правового) регулирования, не позволяет установить "сито" для исключения привлечения в качестве судебного эксперта специалиста, который, по объективным соображениям, не может претендовать даже на статус обычного строительного эксперта.

Необходима конкретизация критериев и условий (установления) минимально необходимого квалификационного уровня судебного эксперта, а также методов его подтверждения. Для строительного судебного эксперта одним из главных критериев его квалификации должен стать критерий знаний в области технического регулирования градостроительной деятельности и умений их применять в условиях судебных разбирательств.

Надлежащее подтверждение минимально необходимого уровня квалификации судебного эксперта, применительно к судебной строительной экспертизе

Анализ проекта Федерального закона "О судебно-экспертной деятельности в Российской Федерации" показал, что вопрос подтверждения, как и вопрос установления надлежащей минимально необходимой квалификации, в том числе, применительно к судебной строительной экспертизе, не урегулирован.

Так, в статьях 15, 16 и 17 проекта закона установлены разные критерии и правила подтверждения соответствия квалификации для государственного и негосударственного судебного эксперта.

Анализ показал, что проект закона делит всех экспертов на три категории:

- государственный судебный эксперт;
- негосударственный судебный эксперт;
- другое физическое лицо (читай, любое физическое лицо), обладающее специальными знаниями.

Такое разделение судебных экспертов, включая вопросы установления и подтверждения их квалификации, должно носить объективный характер. Однако проект закона не дает ответа на этот вопрос.

Приведём некоторые соображения по вопросу объективности такого деления.

Так, все эксперты, допущенные судом в качестве судебных экспертов по конкретному вопросу, являются по сути государственными судебными экспертами, поскольку участвуют в государственном регулировании отношений. Эти эксперты должны иметь равные права и обязанности, включая единые правила установления и подтверждения минимально необходимой квалификации.

В этой связи, разделение экспертного сообщества на "Государственных судебных экспертов" и "Негосударственных судебных экспертов" не имеет объективных оснований и его следует рассматривать как выборочное изменение объема прав, трактуемое как возможность необоснованного установления исключений из общего порядка для граждан и организаций по усмотрению органов государственной власти (их должностных лиц). Указанный фактор, в соответствии с Методикой [4], является одним из факторов коррупциогенности нормативного правового акта.

Другим коррупциогенным фактором, который был выявлен в процессе экспертизы по вопросам подтверждения соответствия квалификации судебного эксперта, является фактор передачи полномочий по установлению форм и схем подтверждения соответствия квалификации судебного эксперта на уровень подзаконного акта – федеральному органу исполнительной власти. Такое делегирование полномочий следует трактовать как чрезмерную свободу подзаконного нормотворчества, приводящую к принятию подзаконных актов, вторгающихся в компетенцию органа власти, принявшего первоначальный нормативный правовой акт. Указанный фактор, в соответствии с Методикой [4], также является одним из факторов коррупциогенности анализируемого нормативного правового акта.

Приобретение минимально необходимого уровня квалификации судебного эксперта, применительно к судебной строительной экспертизе

Как показал антикоррупционный анализ настоящего проекта нормативного правового акта, главным проблемным вопросом в современной судебно-экспертной деятельности является ***недопустимо низкая квалификация судебных экспертов***. Применительно к судебной строительной экспертизе эта ситуация может трактоваться как критическая.

В этой связи, вопрос установления правил (требований) приобретения минимально необходимого уровня квалификации судебного эксперта, в том числе в области судебной строительной экспертизы, является наиболее актуальным. В изучаемом законопроекте указанный вопрос не урегулирован.

Изучаемый законопроект содержит неопределенные ссылки на необходимость наличия для отдельных категорий экспертов среднего специального и высшего специального образования.

При этом проект закона не учитывает тот факт, что современная система образования еще не адаптирована на подготовку судебных экспертов по конкретным специальностям. Современное образование только начало решение этой проблемы по отдельным направлениям судебной экспертизы. Так подготовка судебных пожарных экспертов в системе МЧС России ведется уже 5 лет,

однако, минимально необходимые квалификационные критерии пожарного судебного эксперта сформулированы и утверждены только в 2012 году. В этой связи можно надеяться, что только через 5 лет в стране появятся пожарные судебные эксперты, имеющие надлежащую квалификацию.

Для создания объективных предпосылок развития базового образования и расширения базы переподготовки по различным специальностям судебной экспертизы необходимы законодательно установленные стимулы.

Применительно к судебной строительной экспертизе, таким законодательно установленным стимулом должно являться требование по переподготовке строительного эксперта в части знаний законодательства о техническом регулировании градостроительной деятельности и умений его применять в судебных спорах.

Наличие таких законодательно установленных стимулов-критериев и правил приобретения необходимой квалификации следует трактовать как необоснованное делегирование этих полномочий на уровень федеральных органов исполнительной власти (Минюст или Минобр), то есть как чрезмерную свободу подзаконного нормотворчества, приводящую к принятию подзаконных актов, вторгающихся в компетенцию органа власти, принявшего первоначальный нормативный правовой акт. Указанный фактор, в соответствии с Методикой [4], также является одним из факторов коррупциогенности анализируемого нормативного правового акта.

Общие выводы в отношении проекта Федерального закона "О судебно-экспертной деятельности в Российской Федерации"

1. Проект закона устанавливает делегирование полномочий лицу (суду) по назначению лица в качестве судебного эксперта, которое (суд) не обладает необходимой квалификацией для оценки квалификации назначаемого лица, при этом не установив этому лицу (суду) условий и оснований принятия такого решения.

Одно это положение данного нормативно правового акта, устанавливающее для правоприменителя необоснованно широкие пределы усмотрения и возможность необоснованного применения исключений из общих правил, подпадает под все установленные Методикой [4] для этой группы коррупциогенные факторы, а именно:

а) широта дискреционных полномочий – отсутствие или неопределённость сроков, условий или оснований принятия решения, наличие дублирующих полномочий органов государственной власти или органов местного самоуправления (их должностных лиц);

б) определение компетенции по формуле "вправе" – диспозитивное установление возможности совершения органами государственной власти или органами местного самоуправления (их должностными лицами) действий в отношении граждан и организаций;

в) выборочное изменение объёма прав – возможность необоснованного установления исключений из общего порядка для граждан и организаций по усмотрению органов государственной власти или органов местного самоуправления (их должностных лиц);

г) чрезмерная свобода подзаконного нормотворчества – наличие бланкетных и отсылочных норм, приводящее к принятию подзаконных актов, вторгающихся в компетенцию органа государственной власти или органа местного самоуправления, принявшего первоначальный нормативный правовой акт;

д) принятие нормативного правового акта за пределами компетенции – нарушение компетенции органов государственной власти или органов местного самоуправления (их должностных лиц) при принятии нормативных правовых актов;

е) заполнение законодательных пробелов при помощи подзаконных актов в отсутствие законодательной делегации соответствующих полномочий – установление общеобязательных правил поведения в подзаконном акте в условиях отсутствия закона;

ж) отсутствие или неполнота административных процедур – отсутствие порядка совершения органами государственной власти или органами местного самоуправления (их должностными лицами) определенных действий либо одного из элементов такого порядка;

з) отказ от конкурсных (аукционных) процедур – закрепление административного порядка предоставления права (блага).

2. Другие положения этого проекта закона также можно квалифицировать как коррупциогенные факторы. Приведем некоторые из них:

2.1. В статьях 14 и 16 и других установлен неопределенный срок периодичности прохождения сертификации компетентности судебных экспертов – "не реже чем раз в пять лет". Формулировка, примененная разработчиком для установления периодичности, имеет юридико-лингвистические неопределённости, которые позволят правоприменителю произвольно, по своему усмотрению изменять периодичность прохождения сертификации. Юридико-лингвистическая неопределённость, а также возможность произвольного изменения объёма прав правоприменителем отнесены Методикой [4] к коррупциогенным факторам.

2.2. В статье 19 делегируются полномочия по ведению Государственного реестра судебных экспертов. Реализуя данные полномочия, правоприменитель может самостоятельно во внеочередном порядке включать в реестр одних и исключать других (неудобных) судебных экспертов. Возможность произвольного изменения объёма прав правоприменителем отнесены Методикой к коррупциогенным факторам.

2.3. В статье 22 дается определение, что эксперт не вправе вступать в личные контакты с участниками процесса, если это ставит под сомнение его заинтересованность в исходе дела. Данная формулировка содержит широту дискреционных полномочий и юридико-лингвистическую неопределенность, которые в соответствии с Методикой являются коррупциогенными факторами.

2.4. В статье 24 указано на немедленное прекращение производства судебной экспертизы в случае выявления заинтересованности в исходе дела руководителя данного учреждения. Формулировка, примененная разработчиком для определения указанного понятия, имеет юридико-лингвистические неопределенности, которые позволят органу, осуществляющему производство экспертизы, продолжать её проведение, в случае заинтересованности иных лиц (к примеру, заместителя руководителя). Юридико-лингвистическая неопределенность, а также отсутствие исчерпывающего перечня лиц, заинтересованность которых должна являться следствием немедленного прекращения производства судебной экспертизы, отнесены Методикой к коррупциогенным факторам.

Предложения в проект Федерального закона "О судебно-экспертной деятельности в Российской Федерации"

1. Принять специальную главу, посвященную установлению, исполнению (приобретению, подтверждению соответствия) и применению (контролю, надзору) обязательных минимально необходимых требований к квалификации судебных экспертов.

Отдельную статью посвятить вопросам установления, исполнения и применения обязательных минимально необходимых требований к квалификации судебных экспертов в области строительства. В частности определить следующие основные требования к:

- квалификационным требованиям, предъявляемым к судебному эксперту;
- формам и схемам (методического обеспечения) подтверждения соответствия эксперта квалификационным требованиям;
- органу(ам) по подтверждению соответствия (сертификации) квалификации судебного эксперта;
- формам сертификата, подтверждающего квалификацию судебного эксперта, и правил его применения в судебной экспертизе.

Указать, что в качестве обязательных минимально необходимых требований к квалификации судебного строительного эксперта должны быть специальные знания в области технического регулирования, приобретенные в рамках переподготовки. Последнее положение необходимо по причине того, что современные специалисты строительных специальностей не получают специальных знаний в области технического регулирования в рамках стандартной отраслевой подготовки. С изменением ситуации с подготовкой специалистов строительных специальностей, наличие данного положения в качестве обязательно потеряет свою актуальность и должно быть отменено.

2. Установить минимально необходимые требования для судебных строительных экспертов по направлениям:

- конструктивная (механическая) безопасность зданий и сооружений;
- пожарная безопасность зданий и сооружений.

3. Для обеспечения объективности процедурам подтверждения соответствия квалификации судебных экспертов ввести институт негосударственных экспертных организаций, уполномоченных на право осуществления подтверждения соответствия с выдачей соответствующих сертификатов, которые будут нести субсидиарную ответственность за деятельность судебного эксперта. Подобная практика в настоящее время имеется.

4. Поручить указанным негосударственным организациям, совместно с учебными заведениями, ведущими подготовку судебных экспертов, проведение необходимой предсертификационной подготовки (переподготовки) судебных экспертов. Подобная практика в настоящее время имеется.

5. Для создания равных условий для участников судебных споров и деятельности экспертов, внести положение об обязательном размещении в Интернете реестра судебных экспертов на сайте органа, уполномоченного на ведение реестра.

Литература (основные нормативные источники проведения антикоррупционной экспертизы)

1. Федеральный закон от 17.07.2009 № 172-ФЗ "Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов".
2. Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ "О противодействии коррупции"
3. Правила проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых документов и проектов нормативных правовых, утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 26.02.2010 № 96.
4. Методика проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденная постановлением Правительства Российской Федерации от 26.02.2010 № 96.
5. Федеральный закон от 29.12.2004 № 190-ФЗ "Градостроительный кодекс Российской Федерации".
6. Федеральный закон от 27.12.2002 № 184-ФЗ "О техническом регулировании".
7. Федеральный закон от 30.12.2009 № 384-ФЗ "Технический регламент о безопасности зданий и сооружений".
8. Федеральный закон от 22.07.2008 № 123-ФЗ "Технический регламент о требованиях пожарной безопасности".

Статья опубликована 24 декабря 2012 г.