

В.Б. Коробко, Е.А. Мешалкин, А.И. Овсяник
(Академия ГПС МЧС России; e-mail: vkorobko@mail.ru)

АНТИКОРРУПЦИОННЫЙ АНАЛИЗ ПРЕДЛОЖЕНИЙ ПО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЮ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В ОБЛАСТИ СУДЕБНО-ЭКСПЕРТНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Проведён анализ проекта Федерального закона "О судебной-экспертной деятельности в Российской Федерации".

Ключевые слова: судебная-экспертная деятельность, пожарная безопасность.

V.B. Korobko, E.A. Meshalkin, A.I. Ovsjanik

ANTICORRUPTION ANALYSIS OF PROPOSALS TO IMPROVE LEGISLATION IN THE AREA OF JUDICIAL-EXPERT ACTIVITIES

Analysis of the draft federal law "About judicial-expert activities in Russia Federation".

Key words: judicial-expert activities, fire safety.

Статья поступила в редакцию Интернет-журнала 23 сентября 2013 г.

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 ввиду 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 объёма 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 неопределённые 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 ведётся уже 5 лет, однако, минимально необходимые квалификационные критерии пожарного судебного эксперта сформулированы и утверждены только в 2012 г. 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 судебной-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 коррупционные 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. Приведём 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

1. **Коробко В.Б.** Организационно-правовое исследование судебно-экспертной деятельности на примере вопросов обеспечения пожарной безопасности объектов строительства // Технологии техносферной безопасности: интернет-журнал. 2012. Вып. № 6 (46). 11 с. <http://ipb.mos.ru/ttb>.
2. **Федеральный** закон от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ "О противодействии коррупции".
3. **Методика** проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов, утвержденная постановлением Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 г. № 96.
4. **Федеральный** закон от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ "О техническом регулировании".
5. **Федеральный** закон от 22 июля 2008 г. № 123-ФЗ "Технический регламент о требованиях пожарной безопасности".