

Колдин А.В., Колдин В.Я.

Экспертные технологии и «черные дыры» правосудия

// «Черные дыры» в Российском Законодательстве.

Юридический журнал. М.: «1с: Компьютерный Аудит», 2004. № 4

Актуальность правового регулирования экспертных процедур в налоговой, таможенной, страховой и иной хозяйственной деятельности, а также широкого поля негосударственных экспертных учреждений, связанных с коренным изменением экономических и правовых условий, с каждым днем обретает все большую остроту. Можно назвать несколько причин такого положения: это необходимость в оптимизации методов правоприменительной и управленческой деятельности, отказ от волевых методов в управлении, поиск объективных критериев принятия решений, использование достижений современной науки, техники и технологий во всех отраслях социальной и экономической жизни общества.

Ключевые слова: экспертные технологии, экспертиза, правовое регулирование.

Relevance of legal regulation of expert procedures in tax, customs, insurance and other economic activity, and also a wide field of the non-state expert establishments connected with a basic change of economic and legal conditions every day finds the increasing sharpness. It is possible to call some reasons of such situation: it is need for optimization of methods of law-enforcement and administrative activity, refusal of strong-willed methods for management, search of objective criteria of decision-making, use of achievements of modern science, equipment and technologies for all branches of social and economic life of society.

Keywords: expert technologies, examination, legal regulation.

Дыра №1. Отсутствие правового регулирования современных экспертных технологий

Как это ни парадоксально звучит в век научно технического прогресса, общее правовое поле современных экспертных технологий действительно отсутствует.

Внесенный в Государственную думу законопроект «Об экспертизе» был «доработан» таким образом, что из него исчезли как раз те части, которые касались современных экспертных процедур, возникших в связи с проводимой в стране экономической реформой. «Закон о деятельности государственных судебно-экспертных учреждений», по существу, зафиксировал на федеральном уровне ведомственную нормативную базу, сложившуюся в дореформенный период и никак не затронул новые экономические реалии и экспертные процедуры.

Между тем актуальность правового регулирования экспертных процедур в налоговой, таможенной, страховой и иной хозяйственной деятельности, а также широкого поля негосударственных экспертных учреждений, связанных с коренным изменением экономических и правовых условий, с каждым днем обретает все большую остроту.

Можно назвать несколько причин такого положения: это необходимость в оптимизации методов правоприменительной и управленческой деятельности, отказ от волевых методов в управлении, поиск объективных критериев принятия решений, использование достижений современной науки, техники и технологий во всех отраслях социальной и экономической жизни общества.

Вместе с тем, массовое использование экспертных процедур, наряду с положительными, вызвало ряд отрицательных последствий. К их числу относятся: искажение сущности экспертизы как процессуально-правового института, смешение экспертизы с контрольными, исследовательскими, управленческими процедурами, спекулятивное использование ее авторитета в коммерческих целях.

Действенность экспертизы может быть достигнута лишь при наличии критериев и принципов, которые позволят регламентировать этот вид деятельности, обеспечить ее нормативно-правовую базу, предать ей необходимый юридический статус.

К числу основополагающих и принципиальных относится правовой статус экспертизы.

В общем случае под экспертизой понимается «исследование специалистом (экспертом) каких-либо вопросов, решение которых требует специальных познаний в области науки, техники, искусства и т.д.»¹. Однако при таком толковании понятие экспертизы оказывается весьма расплывчатым, под него подпадает любое научное или техническое исследование: анализ, проба, испытание, любое оценочное суждение, сделанное специалистом в любой ситуации и в любой форме.

Бесспорным индикатором правовой природы экспертизы является правовое значение фактов, исследуемых с применением специальных познаний. Если эти факты связаны с правовым положением участников экспертной деятельности, если результаты экспертизы затрагивают их права и интересы, другими словами, если предметом экспертизы являются юридические, доказательственные или иные факты, влияющие на правовые или управленческие решения, затрагивающие охраняемые законом права и интересы, мы имеем дело с правовым институтом, инструментом процессуально-правового регулирования.

Признаком правой природы экспертизы является применение специальных познаний в ситуации реального или потенциального конфликта (несовпадения, конкуренции) охраняемых правом интересов участников правовой или

¹ Советский энциклопедический словарь. М., 1980. С. 1551.

управленческой деятельности, в связи с которой возникла необходимость применить специальные познания. Именно такие ситуации требуют нормативного регулирования, в то время как в обычных и даже проблемных ситуациях, не связанных с коллизией охраняемых правом интересов, оно представляется излишним. Так, свободный творческий поиск или плановая научно-техническая, конструкторская, испытательная, экспериментальная и тому подобная работа, осуществляемая одним специалистом или коллективом лиц, имеющих одни и те же интересы в замкнутом производственном или исследовательском цикле, не требуют применения экспертизы, хотя могут быть связаны с любыми анализами, пробами, измерениями, тестами, промежуточными и конечными оценками, составляющими обычные формы применения специальных познаний.

Если же результаты анализов, проб, оценок и т.п. затрагивают охраняемые правом противоположные или несовпадающие интересы участников деятельности, и требуется правовая защита упомянутых интересов, исследования должны быть осуществлены в рамках процедуры, обеспечивающей принятие объективных и обоснованных правовых или управленческих решений и охраняющей законные права и интересы участников указанной деятельности. В этом случае исследование должно проводиться в форме экспертизы. При этом, чем более значимы социально-экономические, правовые и иные последствия конфликтных ситуаций, тем большее значение приобретает экспертиза как инструмент процессуально-правового регулирования.

Подчеркнем: за рамками коллизии охраняемых правом интересов процессуально-правовой институт экспертизы теряет свое значение.

Были предприняты попытки сформулировать общее понятие экспертизы как исследовательской процедуры в рамках любого вида деятельности. Так, Ю.В. Седельников определяет экспертизу как «оценочно-аналитическую деятельность, выполняемую с привлечением экспертов для анализа и (или) оценки объектов экспертизы с целью подготовки исходных материалов для обоснования принимаемых решений в условиях частичной неопределенности»². Если учесть, что анализ и оценка в условиях частичной неопределенности присутствуют в любом исследовательском процессе, станет ясно, что указанные критерии не выявляют специфики экспертизы как исследовательской процедуры. Тем более их недостаточно для характеристики экспертизы как инструмента принятия решений при осуществлении любой подзаконной деятельности.

Таким образом, если речь идет не об общей методологии научного или

² Седельников Ю.В. Экспертиза сегодня и завтра. М., 1997.

прикладного знания, в которой, например, используется метод, так называемых «экспертных оценок», а о сфере правового регулирования, в этом случае экспертиза должна рассматриваться как процессуально-правовой институт, а ее процедура - как требующая специальной нормативной регламентации. При этом, наряду с процессуальной регламентацией экспертных процедур в частных сферах правовой и управленческой деятельности, необходимо разработать общие принципы, понятия, критерии, т.е. общую концепцию экспертизы как процессуально-правового института, обеспечивающую его непротиворечивость, соответствие общей системе права и эффективность применения.

Итак, всякая экспертиза представляет собой исследование, но не всякое исследование является экспертизой. Процессуальная природа экспертизы - ее существенный признак, при отсутствии которого она теряет свое качество, растворяясь в общей методологии научного знания.

В связи с изданием Федерального закона от 29 июля 1998 г. № 135-ФЗ «Об оценочной деятельности» заявила о себе проблема правомерности и целесообразности выведения отдельных видов деятельности специалистов из правового поля экспертизы. Оценочная деятельность, предметом которой являются объекты договорных отношений, в связи с потребностями рынка и хозяйственного оборота в последние годы обычно проводилась именно в форме экспертизы, которая в полной мере соответствует содержательной стороне названной деятельности, ее назначению и использованию.

Сделанная в указанном законе попытка формирования самостоятельного правового поля для оценочной деятельности представляется крайне неудачным опытом правотворчества. Понятия, принципы и механизмы экспертной деятельности создавались и совершенствовались многими поколениями юристов, и вряд ли целесообразно отказываться от этого опыта, тем более учитывая, что он полностью охватывает предмет оценочной деятельности.

Отказ от правовой формы экспертизы привел создателей данного акта к ряду серьезных просчетов. Так, в законе «Об оценочной деятельности» не определены принципы оценочной деятельности. Провозглашенная независимость оценщика является чисто декларативной, так как данный специалист находится в прямой материальной зависимости от заказчика (оценщик - непосредственный исполнитель по договору, в рамках которого осуществляется оценка). Закон не определяет некоторых важных участников оценочной деятельности, не указывает их права и обязанности (например, другой стороны по договору, в котором фигурирует предмет оценки и одной стороной является заказчик экспертизы). Ряд недостатков связан с оценкой и использованием труда оценщиков. Хотя институт оценки является сравнительно молодым и не имеет ни научных традиций, ни сложившихся организационных и кадровых

систем, закон «Об оценочной деятельности» явно ограничивает возможности оценки результатов деятельности оценщиков.

Например, в рассматриваемом акте сказано, что вместо традиционного для экспертизы заключения эксперта, содержащего ответы на поставленные заказчиком вопросы, оценщик представляет «отчет» (ст. 11), таким образом, даже не идет речи о праве заинтересованных лиц на формулирование вопросов и определение предмета и пределов оценки. В отношении отчета устанавливается презумпция его «достоверности» (ст. 12), что явно противоречит принципу свободной оценки доказательственной информации. Результаты деятельности оценщиков, согласно указанному закону, могут быть оспорены только в судебном порядке (ст. 13), чем явно ущемляются права участников оценочной деятельности, а о таких традиционных и эффективных инструментах проверки и оценки выводов специалистов, как дополнительная, повторная, комиссионная, комплексная экспертизы, в законе даже не упоминается.

Таким образом, созданное законом «Об оценочной деятельности» самостоятельное правовое поле не соответствует предмету правового регулирования и действующей системе права, а сам закон - требованиям к нормотворческой деятельности.

Дыра №2. Практическое игнорирование основных принципов экспертизы

Принципы экспертизы были разработаны в классической теории судебной экспертизы и теории судебных доказательств. Они были апробированы в правовой практике всех цивилизованных государств. К их числу относятся:

- а) компетентность экспертов;
- б) независимость экспертов;
- в) законность экспертных процедур;
- г) объективность и полнота экспертного исследования;
- д) соответствие методов и выводов эксперта современному уровню научного и технического знания.

Специфика судебной процедуры состоит в том, что при формальном соблюдении этих принципов их можно полностью или частично игнорировать. Так, название экспертной фирмы «Независимая экспертиза», отнюдь не представляет гарантий ее независимости, а диплом о высшем образовании эксперта - гарантий его компетентности и т.д.

В числе указанных принципов в системе права ключевым является принцип независимости эксперта. Нарушение, полное или частичное несоблюдение этого принципа ставит в правовых ситуациях под сомнение само качество

процедуры и допустимость ее продукта в качестве оснований принятия правовых или управленческих решений.

Этот важнейший принцип экспертной деятельности означает полное отсутствие каких-либо посторонних влияний на формирование внутреннего убеждения эксперта относительно предмета экспертизы, а также недопустимость его личной заинтересованности в предмете экспертизы. Этот принцип должен быть обеспечен строгим нормативным разграничением процедур правовой (управленческой) и экспертной деятельности, автономией источников экспертной информации, методов их получения и исследования, а также рядом требований, исключающих личную заинтересованность эксперта и возможность посторонних влияний на формирование его выводов.

Формально принцип независимости эксперта провозглашается во всех действующих нормативных актах и концепциях экспертизы. Однако фактически в практике экспертных учреждений, правоприменительной и управленческой деятельности этот принцип игнорируется, ущемляется или грубо нарушается, что извращает саму природу экспертизы. Эксперт, находящийся в материальной, служебной, родственной, партийной или какой-либо иной зависимости от заказчика или другого участника экспертной деятельности, - это не эксперт, а, в лучшем случае, научный консультант или технический представитель интересов той или иной стороны в споре о предмете экспертизы.

Чаще всего такое влияние на деятельность эксперта оказывает прямая или косвенная служебная зависимость. Пример такой зависимости представляет проведение судебной экспертизы экспертами органов внутренних дел и ФСБ. Так, эксперты Экспертного управления внутренних дел Москвы являются офицерами ГУВД г.Москвы со всеми вытекающими отсюда последствиями в смысле служебной подчиненности, дисциплины и материального обеспечения. В составе того же ГУВД, т.е. под одним и тем же руководством, действуют оперативные и следственные подразделения, осуществляющие уголовное преследование (негласные мероприятия, дознание и предварительное расследование) лиц, в связи с деятельностью которых возникает необходимость в экспертизе.

Спрашивается, можно ли совмещать в стенах одного и того же учреждения функции уголовного преследования и независимой экспертизы, порождающей доказательства, которые будут использованы для принятия судебных решений?

Ответ, казалось бы, очевиден. Тем не менее, вопреки логике, упомянутый выше, Федеральный закон «О деятельности государственных учреждений судебной экспертизы», отвечает на этот вопрос положительно.

Конечно, силовые ведомства МВД и ФСБ нуждаются в мощных службах

научно-технической поддержки. Но при чем здесь судебная экспертиза, являющаяся инструментом судебной власти, а не карательных и силовых органов? Научно-технические исследования, проводимые в стенах органов МВД ФСБ, должны служить только для принятия указанными органами управленческих решений, но не могут рассматриваться как заключения судебных экспертов.

В связи с изложенным, следует проанализировать и вопрос о статусе ведомственной экспертизы. Под ведомственными следует понимать экспертизы, осуществляемые органами в структуре одного или нескольких ведомств для решения управленческих задач в границах уставных полномочий указанных ведомств.

Ведомственная экспертиза может применяться только для разрешения внутриведомственных управленческих проблем, ограниченных уставными задачами и полномочиями данного ведомства. Ведомственная экспертиза не может использоваться для решения споров, предмет которых имеет вневедомственный или общеправовой характер. Так, заключение проектно-строительной экспертизы не может быть использовано как заключение судебной экспертизы, для выяснения соответствующих вопросов должна быть проведена самостоятельная независимая судебная экспертиза. Не могут иметь статус заключения судебной экспертизы результаты исследований, выполненных лабораториями Таможенного комитета, экспертами страховых компаний и подобных лабораторий, специально созданных для обслуживания задач и интересов конкретного ведомства. Заключение указанных экспертов могут фигурировать в суде только как документы, отражающие интересы и позиции представившей ее стороны и требующие всесторонней, в том числе экспертной, проверки и оценки.

Если результатам ведомственной экспертизы придается общеправовое значение³, соответствующие полномочия ведомства должны быть специально оговорены в его уставе, а последний должен быть утвержден на соответствующем правовом уровне.

Прямо нарушается принцип независимости эксперта при проведении экспертиз частными коммерческими экспертными организациями, услуги которых оплачиваются заказчиками.

В отличие от адвоката, призванного по закону защищать интересы при-

³ См., напр.: постановление Правительства РФ от 20 апреля 1995 г. № 390 «Об утверждении Положения о военно-врачебной экспертизе»; постановление Правительства РФ от 24 июля 1995 г. № 747 «Об утверждении Положения о лицензировании деятельности по обследованию состояния архивных фондов, экспертизе, описанию, консервации и реставрации архивных документов».

гласившей его стороны, эксперт является научным арбитром и теряет свое качество, как только приобретает заинтересованность в том или ином решении дела. Будучи заинтересованным, он теряет объективность и поэтому не может служить независимым источником информации, т.е. быть экспертом.

Статус независимых экспертных компаний после тщательной проверки должен присваиваться организациям, получившими государственную лицензию на этот вид деятельности. Практика безлицензионной экспертной деятельности многочисленных частных, коммерческих и общественных организаций должна быть признана незаконной. Их заключения могут приниматься в суде только как письменные доказательства при обязательном наличии заключения альтернативной экспертизы. Такая процедура может, по нашему мнению, нейтрализовать отрицательные последствия сложившейся практики.

В явной форме нарушается принцип независимости эксперта при расследовании причин крупных катастроф, аварий, транспортных происшествий. В государственные комиссии, создаваемые по подобным серьезным поводам, включаются, как правило, представители ведомств и учреждений, заинтересованных в определенном решении, причем каждое из них стремится переложить вину и ответственность за происшедшее на другие технологически связанные структуры. Деятельность такого рода комиссий, по существу, подменяющая расследование, осуществляется за рамками уголовного процесса, в связи с чем законные права и интересы заинтересованных лиц и государства не получают должной правовой защиты, а процедура экспертных исследований процессуально не регламентируется, т.е. не обеспечивается их объективность, всесторонность, полнота⁴.

Особо тяжкие последствия влечет нарушение принципа независимости эксперта при принятии ответственных политических, экономических и военных решений стратегического уровня. Однако именно в этих случаях он наиболее часто нарушается принятием необоснованных волевых решений. Горькие уроки экспертизы печально известного ядерного реактора РБМК-1000, похоже, еще не до конца усвоены россиянами.

Выбор реактора для развития ядерной энергетики страны, безусловно, представлял собой управленческое решение стратегического уровня. При его принятии должны были быть учтены надежность и экономичность каждой из возможных конструктивных моделей и просчитаны экономические, экологические и другие существенные последствия принятия на вооружение той или иной модели в их долгосрочной перспективе. С этой целью должны были

⁴ См., напр.: Положение о расследовании авиационных происшествий и инцидентов с гражданскими воздушными судами СССР (ПРАПИ-88). М., 1989.

быть проведены серии технических, экономических, экологических и иных экспертиз. На их основе управленческие органы (Совмин по представлению Минатомпрома СССР) должны были принять соответствующее управленческое решение.

Однако процесс принятия решений развивался в противоположном направлении. Вначале было принято управленческое, вернее, по существу политическое, решение, сформулированное в требованиях аппарата ЦК КПСС о том, что стране нужно больше наиболее экономичных реакторов с выходом плутония для военных целей. Это требование оказалось решающим для всех последующих экспертных и управленческих решений. Таким критериям отвечала модель РБМК-1000, разработанная Институтом ядерной энергетики под руководством академика П.С. Александрова - президента АН СССР. Указанному институту и была поручена экспертиза пригодности данного реактора к его использованию в промышленных целях в масштабе всей страны. Результаты экспертизы были заранее предreshены. Поскольку затраты на технику безопасности были в этой модели наиболее низкими - 5% (для сравнения скажем, что в европейских моделях они составляли 30%), выбор был сделан в пользу РБМК-1000.

О последствиях такой экспертизы и принятых управленческих решений известно всему миру, а в Белоруссии, России и на Украине еще не одно поколение будет расплачиваться за них.

С точки зрения права весьма показательным, что за катастрофические последствия указанных решений, за нанесенный ими тяжелейший экономический, экологический и социальный вред никто из лиц, ответственных за принятие этих решений, не понес ответственности. Многие из них и в настоящее время здравствуют и даже принимают активное участие в государственной и политической жизни.

Комиссия по расследованию причин и условий чернобыльской катастрофы ВС СССР не смогла собрать достаточно данных для привлечения их к ответственности, поскольку был создан замкнутый круг ответственности: формально управленческое решение базировалось на экспертизе, но результаты самой экспертизы были однозначно predeterminedены. Известно, что к уголовной ответственности по факту аварии были привлечены технические сотрудники станции, которые сами пострадали во время аварии⁵. Таким образом, правосудие все же восторжествовало!

⁵ Используются материалы работы «По расследованию причин и условий чернобыльской катастрофы» правовой группы комиссии ВС СССР См. также: Чернобыльская катастрофа: причины и последствия (экспертное заключение). Минск, 1993.

Дыра №3. Отсутствие общей концепции и государственной политики в сфере экспертных технологий

В эту черную дыру неизбежно будут втянуты любые частные правовые, управленческие и организационно-хозяйственные акции, направленные на совершенствование института экспертизы.

Общая концепция экспертизы должна представлять:

1. Правовую природу любой экспертной деятельности (отграничение экспертизы от других исследовательских процедур).
2. Структуру деятельности эксперта в общей системе экспертной деятельности.
3. Структуру экспертной деятельности в общей системе правовой и управленческой деятельности.
4. Общую систему задач и принципов экспертной деятельности.
5. Общее нормативно-правовое регулирование экспертной деятельности.
6. Единую государственную политику в области экспертных технологий как существенного элемента правовой реформы и общегосударственной научно-технической политики.

В дополнение к вышесказанному рассмотрим общую систему и структуру экспертной деятельности и принципы ее правового регулирования.

Существенный недостаток действующего нормативно-правового регулирования экспертной деятельности состоит в том, что он сводится, главным образом, к определению правового статуса эксперта. При этом в стороне остаются правомочия других участников этой деятельности, имеющих в предмете экспертизы охраняемые правом интересы. В связи с этим предмет правового регулирования должна быть деятельность не только экспертов, непосредственно осуществляющих исследование, но и лиц, назначающих экспертизы (инициаторов экспертизы) и организующих процесс экспертной деятельности и обеспечивающих условия для проведения экспертных исследований (учреждений экспертизы), а также всех других лиц, правомочия которых так или иначе затрагиваются установлением юридических фактов, связанных с предметом экспертизы.

Говоря о предмете нормативно-правового регулирования экспертной деятельности, следует подчеркнуть, что таковым может быть только организационный уровень этой деятельности, ее внешняя сторона, процедура. Творческие, эвристические, оценочные элементы исследовательской деятельности экспертов, не поддающиеся формализации, в принципе не могут быть предметом законодательной регламентации.

Важнейшим принципом нормативно-правового регулирования экспертной деятельности является разграничение компетенции, фактических оснований и статуса правовых (управленческих) и экспертных решений (заключений экспертов). Деятельность правоприменительных органов и управленческих структур изобилует примерами смешения и подмены этих решений, что приводит к серьезным негативным последствиям. При этом допускаются ошибки двух типов:

- а) эксперты выходят за рамки своей компетенции, привлекая для обоснования своих выводов фактические данные, не относящиеся к предмету их специальных познаний;
- б) заключение эксперта без должной оценки и проверки используется как основание для принятия правовых или управленческих решений.

В первом случае экспертами движет стремление «помочь делу», во втором - лица, ответственные за принятие решений, пытаются, пользуясь авторитетом экспертизы, компенсировать недостаточную обоснованность принимаемых решений и переложить ответственность за их принятие на экспертов. В обоих случаях сущность и правовая природа экспертизы искажаются, поскольку она не может служить ни инструментом обнаружения истины, ни инструментом оптимизации правовых и управленческих решений.

Особенно часто встречаются нарушения данного принципа в практике ведомственной экспертизы. В ряде нормативных актов закреплен порядок утверждения заключения экспертов административным органом, назначившим экспертизу.

Так, согласно п. 4 ст. 18 Федерального закона от 23 ноября 1995 г. № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе», заключение, подготовленное экспертной комиссией, «приобретает статус заключения государственной экологической экспертизы» после его утверждения специально уполномоченным государственным органом в области экологической экспертизы.

Еще дальше по пути смешения административно-управленческой и экспертной деятельности идет Положение об организации и проведении экспертизы в Экспертном совете при Правительстве РФ (1996 г.). Оно предусматривает, что организатор экспертизы, в качестве которого выступает рабочий аппарат Экспертного совета, т.е. административный орган, «подготавливает и представляет официальное экспертное заключение», которое подписывает председатель Экспертного совета (руководитель административного органа, не принимавший участия в производстве экспертных исследований).

Такая процедура в корне противоречит природе экспертизы как самостоятельного процессуально-правового института. Во-первых, она снимает процессуальную ответственность за принятие решений как с экспертов, так и с

административного органа, который в этом случае вправе принимать свои решения исключительно на основе экспертного заключения.

Во-вторых, в данном варианте административный орган, назначивший экспертизу, по существу, входит в состав субъектов принятия экспертного решения, хотя по определению не имеет на то оснований, ибо экспертные решения принимаются исключительно на основе специальных познаний.

К указанным нарушениям примыкают случаи согласования заключения эксперта с руководителем органа, в составе которого функционирует экспертное учреждение, или с руководителем самого экспертного учреждения.

Смещение, а вернее - сращивание экспертизы с управленческой, административной деятельностью приводит в ряде случаев к полному вырождению первой, превращению ее в ведомственную техническую инспекцию, которая только называется экспертизой.

Так, в «Правилах проведения экспертизы промышленной безопасности» (далее - Правила) речь идет не о заключении независимых специалистов (в котором, по логике, должен был бы содержаться ответ на вопрос о том, соответствует ли промышленный объект требованиям безопасности), а о процедуре «доводки» обследуемого объекта до уровня существующих требований. При этом в процессе «экспертизы» происходит согласование требований экспертов и позиции заказчика. «Проект заключения экспертизы служит основанием для консультаций и принятия решения о выдаче положительного или отрицательного заключения экспертизы» (п. 4.4.1 Правил). Заключение экспертизы является, согласно рассматриваемому документу, обычным управленческим решением относительно возможности или невозможности промышленной эксплуатации объекта и подлежит утверждению территориальными органами Госгортехнадзора России⁶. Мы не обсуждаем сейчас вопрос об эффективности предлагаемого Правилами контроля за выполнением требований безопасности опасных промышленных объектов, хочется лишь подчеркнуть: совершенно очевидно, что процедура независимой экспертизы подменена здесь ведомственной промышленной инспекцией.

Таким образом, общее состояние нормативно-правового регулирования экспертной деятельности в России характеризуется следующими чертами.

1. Отсутствие общей концепции института экспертизы и стихийность нормотворчества в этой области.

По мере развития отдельных отраслей права и видов регулируемой правом деятельности формировались отдельные виды и роды экспертизы и изда-

⁶ Утверждены постановлением Федерального горного и промышленного надзора от 6 ноября 1998 г. № 64.

вались соответствующие нормативные акты. В результате накоплен значительный законодательный и нормативно-правовой материал. Однако отсутствие общих законодательно закрепленных задач, функций и принципов экспертной деятельности, четких отграничений ее от смежных видов деятельности привело к тому, что изданные нормативные акты изобилуют противоречиями, в них неоднозначно трактуются как понятие экспертизы, так и ее задачи, объекты и принципы, смешиваются экспертный и управленческий виды деятельности, процесс экспертной деятельности отличается пробелами нормативного регулирования, процессуальное положение ее участников часто неясно.

Нельзя отрицать специфику технологии экспертизы в ее различных родах, видах и предметных отраслях (медицине, психиатрии, товароведении, криминалистике и т.д.). Однако с позиций нормативного регулирования важна не технологическая специфика отдельных видов экспертизы, а общность правового положения отдельных категорий участников

2. Смешение управленческой и экспертной деятельности.

Отсутствие четких нормативных критериев для разграничения управленческой и экспертной деятельности проявляется в разных формах: в санкционировании деятельности разного рода экспертных комиссий, принимающих управленческие решения; в утверждении заключений экспертов управленческим органом; в осуществлении экспертных и управленческих функций одним органом и т.д. Однако во всех подобных случаях резко снижается эффективность как экспертной, так и управленческой деятельности, и это является показателем ее низкой культуры. Такое смешение влечет безответственность как экспертов, так и лиц, принимающих управленческие решения.

3. Отсутствие правовых гарантий независимости экспертов.

Полагаем, что обсуждение широкой общественностью поставленных проблем, уже начатое на страницах популярного юридического журнала⁷, будет способствовать совершенствованию института экспертизы и обслуживаемой этим институтом правоприменительной и управленческой деятельности в целом.

⁷ См. Законодательство. 1999. № 9.