

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ОРГАНИЗАЦИИ ОКАЗАНИЯ ЭКСПЕРТНЫХ УСЛУГ В НАУЧНОЙ СФЕРЕ

Н.А. Дивуева

В статье проанализирована нормативно-правовая база, касающаяся вопросов оказания экспертных услуг в научной сфере. Рассмотрены основные принципы организации экспертной деятельности. Представлены предложения по совершенствованию законодательства в данной области.

Ключевые слова: нормативно-правовая база, экспертная деятельность, экспертиза, научная и научно-техническая деятельность, модельные законы, экспертная организация, научно-технические программы и проекты, сертификация экспертных услуг, реестр экспертов.

Основы законодательной и нормативно-правовой базы экспертизы и экспертной деятельности в научной сфере в настоящее время сформированы.

В сфере научной и научно-технической деятельности государственная экспертиза была введена постановлением Совета Министров РСФСР от 1 апреля 1991 г. № 182 «О введении государственной экспертизы в сфере науки», устанавливавшим необходимость ее проведения во всех случаях бюджетного финансирования исследований и разработок на всех их этапах, начиная от предложений реализовать тот или иной проект и заканчивая оценками полученных результатов. Этим постановлением был создан Республиканский исследовательский научно-консультационный центр экспертизы, в настоящее время – Федеральное государственное бюджетное научное учреждение «Научно-исследовательский институт – Республиканский исследовательский научно-консультационный центр экспертизы» (ФГБНУ НИИ РИНКЦЭ, далее – РИНКЦЭ), как головная организация в России по проведению государственной экспертизы в сфере науки, а также научно-исследовательских работ в этой области.

Важным этапом в развитии сферы экспертных услуг стало принятие Федерального закона от 23 августа 1996 г. № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике».

Организация и проведение экспертиз научной и научно-технической деятельности описывается в статье 14 указанного Федерального закона. Проведение экспертиз научных и научно-технических программ и проектов, финансируемых за счет средств соответствующего бюджета, организуют органы государственной власти Российской Федерации и органы государственной власти субъектов Российской Федерации.

Экспертиза проводится организациями, осуществляющими независимую экспертизу, другими организациями, а также экспертами с участием представителей субъектов Российской Федерации, организаций, финансирующих научную и научно-техническую деятельность.

Согласно приведенной статье ФЗ экспертиза научной и научно-технической деятельности проводится при:

- выборе приоритетных направлений государственной научно-технической политики, а также развития науки и техники;
- формировании научных и научно-технических программ и проектов;
- проведении конкурсов на участие в научных и научно-технических программах и проектах, контроле за их осуществлением и использованием полученных научных и научно-технических результатов в экономике государства.

Безусловным требованием к специалисту, участвующему в экспертизе, является объективность, то есть отсутствие его личной заинтересованности в результатах.

В случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, в установленном порядке проводится обязательная государственная экспертиза научно-технических программ и проектов.

Определенным шагом на пути совершенствования законодательства в области экспертной деятельности в научной сфере было принятие Межпарламентской Ассамблеей государств-участников СНГ модельного закона «О государственной экспертизе» (постановление от 7 декабря 2002 г. № 20-7). Данный закон был принят для целей унификации национального законодательства государств Содружества в сфере правового регулирования экспертной деятельности.

Модельные законы — далеко не новое явление в теории и практике законотворчества. Правовые системы всех государств не развиваются сейчас изолированно друг от друга. Их взаимное влияние усиливается, более заметным становится воздействие международного права.

В современном мире формируется новая нормативная макросистема, включающая в себя разные уровни и методы нормативно-правового регулирования. В этой связи все более возрастает удельный вес модельных законов, которые носят рекомендательный характер, не исключая императивных норм, признаваемых в порядке добровольных самообязательств.

Как правило, они содержат либо нормативную концепцию и общие принципы регулирования в той или иной сфере, нормы — дефиниции, либо являются четко структурированным правовым актом, выступающим в качестве «родительского» нормативного образца для «дочерних» актов национального законодательства.

Таким образом, модельный закон «О государственной экспертизе» является своеобразным соединяющим звеном между нормами международного и внутрироссийского права. Этот закон может играть заметную роль при системном формировании и развитии российского законодательства в сфере экспертной деятельности в целом.

Он регулирует отношения, возникающие в связи с назначением и проведением экспертизы проектов решений, принимаемых государственными органами, независимо от уровня подготавливаемого и принимаемого решения, вида экспертизы, технологии и участников экспертных работ, устанавливает задачи и принципы государственной экспертизы, определяет полномочия и ответственность государственных органов, экспертных организаций и экспертов.

Целями данного закона являются:

- повышение объективности, достоверности и обоснованности решений, подготавливаемых и принимаемых органами государственной власти;
- усиление их роли в хозяйственной, правовой и иной деятельности для уменьшения риска ошибок при принятии управленческих и правовых решений;
- повышение эффективности функционирования экономики;
- укрепление научно-технологического пространства стран содружества;
- усиление защиты обороноспособности государств-участников СНГ;
- активизация работ по созданию товаров конкурентоспособных на мировом рынке.

В соответствии с данным законом государственная экспертиза — это установленная законом деятельность уполномоченных организаций (экспертных организаций) и физических лиц (экспертов), осуществляемая по государственному заказу на договорной основе и связанная с проведением исследований, изучением, оценкой определенного объекта (предмета экспертизы), а также с подготовкой и оформлением выводов, рекомендаций (экспертных заключений) по предмету экспертизы.

В модельном законе подчеркивается, что экспертная деятельность относится к научно-исследовательской деятельности, а экспертное заключение и другие результаты, полученные в ходе проведения государственной экспертизы, относятся к результатам научно-исследовательской деятельности.

Что касается непосредственно научной экспертизы, то нужно отметить, что на двадцать втором пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ был принят модельный закон «О научной и научно-технической экспертизе» (постановление

№ 22-17 от 15 ноября 2003 г.). Он направлен на регулирование отношений, возникающих в связи с назначением и проведением научной и научно-технической экспертизы, установление общественно значимых объектов, подлежащих обязательной научной и научно-технической экспертизе, определение основных прав и обязанностей заказчиков и исполнителей научной и научно-технической экспертизы. В законе дается определение научной и научно-технической экспертизы как деятельности, связанной с организацией проведения исследований, анализом и оценкой объектов экспертизы, подготовкой и оформлением экспертных заключений, необходимых для обоснования принятия общественно значимых решений.

Закон служит целям:

- обеспечения методологического единства правовых, научных и научно-технических требований к организации проведения научной и научно-технической экспертизы общественно значимых решений, способствующих социально-экономическому, научно-техническому, гуманитарному и культурному развитию государств-участников Содружества Независимых Государств;

- обеспечения научной и научно-технической обоснованности общественно значимых решений, принимаемых государственными органами, общественными организациями и хозяйствующими субъектами, ориентирования их на использование новейших достижений науки, техники и технологии;

- обеспечения защиты прав интеллектуальной собственности на результаты научно-технической деятельности и авторских прав, связанных с гражданским оборотом результатов научно-технической деятельности;

- обеспечения национальной, экологической, технологической и общественной безопасности и экономической целесообразности решений, связанных с выполнением научных и научно-исследовательских работ и использованием научных и научно-технических результатов в практической и хозяйственной деятельности.

В соответствии со статьей 2 настоящего закона основными задачами научной и научно-технической экспертизы являются:

- оценка соответствия объектов экспертизы современному уровню научных, технических и технологических знаний, тенденциям и приоритетам научно-технического прогресса, принципам государственной научно-технической политики, требованиям национальной, экологической, технологической, общественной безопасности и экономической целесообразности;

- подготовка обоснованных экспертных заключений по всем изучаемым вопросам, предотвращение негативных последствий, а также снижение степени риска негативных последствий принимаемых решений;

- анализ эффективности использования имеющегося научно-технического потенциала, оценка результативности научно-исследовательских, опытно-конструкторских, опытно-технологических, проектных, изыскательских, геологоразведочных и иных научных работ и разработок;

- прогнозирование научно-технических, социально-экономических и экологических последствий реализации программ, проектов, предложений, являющихся объектами экспертизы;

- обеспечение соответствия объектов экспертизы требованиям и нормам законодательства.

Одними из основных принципов научной и научно-технической экспертизы являются: независимость и правовая защищенность участников экспертного процесса при осуществлении ими своей профессиональной деятельности; научный подход, полнота, всесторонность и объективность исследований объектов экспертизы, обеспечение обоснованности результатов экспертизы; компетентность и высокий профессиональный уровень лиц и организаций, проводящих экспертизу; системность организации экспертной работы и ее нормативно-методического обеспечения.

Объектами научной и научно-технической экспертизы в основном являются:

– социально значимые (влияющие на неограниченный круг лиц) научно-технических программы, инновационные и инвестиционные проекты различного уровня и назначения, а также результаты реализации этих программ и проектов;

– проекты законодательных, нормативных и инструктивно-методических документов и административных актов по регулированию деятельности в научной и научно-технической сфере;

– технико-экономические обоснования программ, проектов и решений о создании, реконструкции, ликвидации, остановки, консервации производственно-технологических комплексов, технических и (или) человеко-машинных систем, сооружаемых при участии или под контролем государства;

– конкурсные заявки и документация, связанные с заключением контрактов о закупках и поставках научно-технической продукции для государственных нужд, результаты выполнения контрактов на проведение научно-исследовательских опытно-конструкторских, проектных и изыскательских работ, финансируемых из государственного бюджета, бюджета муниципальных органов исполнительной власти и внебюджетных фондов республиканского значения.

Субъектами научной и научно-технической экспертизы являются заказчики, которыми могут быть государственные органы, общественные и международные организации, юридические и физические лица, заинтересованные в ее проведении; исполнители экспертизы – экспертные организации и физические лица (эксперты) соответствующего профиля или специализации, имеющие достаточную квалификацию и опыт работы в проведении данного вида экспертизы; а также иные участники экспертной деятельности.

Появление двух выше упомянутых законов связано с тем, что в рамках нашего государства достичь единого видения органов федеральной власти на закон о государственной экспертизе не удалось. Оказалось, легче согласовать модельные законы в рамках Межпарламентской Ассамблеи государств-участников СНГ, включая Российскую Федерацию. Данные модельные законы эффективно способствуют повышению качества экспертной работы, совершенствованию технологии управленческой деятельности в современных социально-экономических условиях.

Следует отметить, что модельный закон «О научной и научно-технической экспертизе» предусматривает следующее: деятельность исполнителей, ответственных за обеспечение организации проведения государственной научной и научно-технической экспертизы подлежит сертификации, а деятельность физических лиц (экспертов), участвующих в проведении государственной экспертизы, подлежит аттестации.

Рассмотрим процесс создания системы сертификации организаций, обеспечивающих экспертизу в сфере науки. В результате совместной деятельности Госстандарта России и РИНКЦЭ (1992–1993 гг.) Госстандартом России было принято решение о признании экспертизы в сфере науки в качестве услуги. В результате в 1994 г. деятельность РИНКЦЭ в области экспертизы и научного консультирования была сертифицирована Госстандартом России. Это положило начало сертификации организаций, выполняющих экспертизу в сфере науки. Для обеспечения их сертификации в 1995 г. РИНКЦЭ было аккредитовано Госстандартом России в качестве органа по сертификации экспертных и консультационных услуг в научно-технической сфере.

В качестве органа по сертификации экспертных услуг РИНКЦЭ было сертифицировано 17 организаций из 7 регионов России, некоторые из них до настоящего времени проводят экспертизу в сфере науки.

Завершающим этапом формирования системы по сертификации экспертных услуг в научной сфере стало создание на базе РИНКЦЭ и ВНИИ стандарта (приказом Госстандарта России, 1996 г.) Технического комитета по стандартизации услуг в научно-технической сфе-

ре, на который были возложены и функции подготовки проектов ГОСТов на услуги экспертизы в научно-технической сфере. На данный момент в РИНКЦЭ разработан и внедрен комплекс стандартов организации (СТО) на типовой технологический процесс экспертизы в соответствии с положениями Федерального закона от 27 декабря 2002 г. № 184-ФЗ «О техническом регулировании» и требованиями национальной системы стандартизации. Комплекс СТО включает следующие разделы (стандарты):

1. Основные положения;
2. Прием материалов на экспертизу;
3. Изучение и классификация объекта экспертизы;
4. Техническое задание на экспертизу;
5. Подбор экспертов;
6. Формирование фонда специалистов (экспертов);
7. Заключение государственной экспертизы;
8. Правила построения, изложения, оформления и обозначения СТО;
9. Порядок разработки, утверждения, изменения и отмены СТО.

Что касается аттестации физических лиц, то нужно отметить, что в РИНКЦЭ в соответствии с Приказом Министерства науки и технической политики Российской Федерации от 19 марта 1996 г. № 42 формируется и постоянно актуализируется Федеральный реестр экспертов научно-технической сферы (далее – Реестр). Реестр представляет собой электронную базу данных, содержащую сведения о высококвалифицированных ученых и специалистах – гражданах Российской Федерации, работающих в различных областях научно-технологического комплекса и образования.

Формирование Реестра производится по результатам анализа научной и экспертной деятельности экспертов и рекомендаций ведущих научно-исследовательских и образовательных учреждений, организаций и объединений Российской Федерации.

Регистрация экспертов в реестре осуществляется в соответствии с установленным «Порядком аккредитации и квалификационными требованиями к экспертам, привлекаемым РИНКЦЭ для проведения экспертно-аналитических исследований по актуальным вопросам развития научно-технологического комплекса Российской Федерации», утвержденным генеральным директором ФГБНУ НИИ РИНКЦЭ.

Эксперт, включенный в Реестр, идентифицируется в соответствии с принятыми классификаторами научно-технической информации и специализацией его научных интересов. Включенному в Реестр эксперту выдается «Свидетельство», удостоверяющее его аккредитацию в Реестре.

Аккредитованные в Реестре эксперты могут привлекаться к выполнению экспертно-аналитических исследований как в индивидуальном порядке, так и в составе экспертных комиссий, советов, рабочих групп и других представительств.

Следует отметить, что вся экспертная деятельность РИНКЦЭ базируется на основе действующих и приведенных выше нормативно-правовых актах.

В то же время нерешенными остаются некоторые проблемные вопросы в экспертной деятельности, которые затрудняют дальнейшее развитие экспертизы. Прежде всего, это отсутствие законодательной базы в Российской Федерации, регулирующей экспертную деятельность в целом и проведение государственной, негосударственной и общественной экспертизы, в частности. Отсутствие основополагающего закона об экспертизе ведет к тому, что во многих случаях экспертиза проводится организациями, не имеющими на это право, а значит, их результаты имеют ничтожное в юридическом отношении значение, что ведет к значительному материальному или моральному ущербу для потребителей результатов экспертизы. Принятие такого закона способствовало бы повышению качества экспертной работы, совершенствованию технологии управленческой и научно-технической деятельности в новых социально-экономических условиях.

Список литературы

1. **Волков В.И.** Методология комплексной экспертизы инвестиционных программ и проектов. Моногр. в 2 ч. М.: РИНКЦЭ, 2004. 370 с.
2. **Модельный** закон «О государственной экспертизе», принят Межпарламентской Ассамблеей государств-участников СНГ (постановление № 20-7 от 7 декабря 2002 г.).
3. **Модельный** закон «О научной и научно-технической экспертизе», принят Межпарламентской Ассамблеей государств-участников СНГ (постановление № 22-17 от 15 ноября 2003 г.).
4. **Постановление** Совета Министров РСФСР от 1 апреля 1991 г. № 182 «О введении государственной экспертизы в сфере науки».
5. **Федеральный** закон от 23 августа 1996 г. № 127-ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике».