

ОПЫТ ПРИВЛЕЧЕНИЯ НЕЗАВИСИМОГО ЭКСПЕРТА ПРИ АТТЕСТАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ГРАЖДАНСКИХ СЛУЖАЩИХ¹

А.Ю. Рожкова

Псковский государственный университет Российская Федерация

В статье представлены положения о толковании дефиниции «эксперт», о правовой природе «независимый эксперт» в целях разграничения правопонимания и правоприменения при вынесении процессуальных актов или независимом участии в аттестации государственных служащих таможенных органов. Применен компаративистский подход в раскрытии правового режима привлечения независимых экспертов Российской Федерации и Республики Беларусь в целях понимания перспективы гармонизации норм в рамках Союзного государства. Сформулировано заключение, что независимый эксперт выступает субъектом гражданского общества и общественного контроля, а общественный инспектор более соответствует критериям государственного контроля.

Ключевые слова: эксперт, независимый эксперт, общественный инспектор, аттестация, государственные гражданские служащие.

EXPERIENCE OF INVOLVEMENT OF AN INDEPENDENT EXPERT IN THE CERTIFICATION OF STATE CIVIL SERVANTS

A. Y. Rozhkova

Pskov State University, Russian Federation

The article presents the positions about interpreting of "expert", about law nature of "independent expert" to distinguish the law understanding and enforcement in the rendering procedural acts or independent participation and the assessment of customs officials. Comparatives approach was applied to reveal the legal regime of involvement the independent experts of the Russian Federation and the Republic of Belarus in order to understand the prospects of harmonization the norms within the Union State. It is concluded that the independent expert is as a subject of society and civil control, while the public inspector more corresponds to the criteria of state control.

Keywords: expert, independent expert, civil inspector, assessment, customs officials.

Данная статья посвящена положениям о практике взаимодействия публичной власти с субъектами гражданского общества и опыту привле-

¹ Статья подготовлена в рамках участия в НИР ГПНИ «Информационная безопасность личности и государства в современном международном праве» ГПНИ № ГР 20212197.

чения независимых экспертов в соответствии с нормой статьи 114 Конституции Российской Федерации по «выработке и проведении государственной политики».

Так, автор (Кравцова Е. А.) [16, с.21] указывает на «взаимодействие» как совместная выработка механизма по управлению и построению правового общества и государства инициативных «граждан» «с государственными структурами». Кроме того, по смыслу нормы абзаца 1 пункта 1 статьи 5 Федерального закона № 172-ФЗ от 17.07.2009 [3] граждане как субъекты гражданского общества имеют право участвовать в независимой экспертизе.

Вопросам толкования дефиниции «эксперт» посвящена статья авторов (Е. Е. Тонкова, В. Ю. Туралина) [17, с. 84], где этимология раскрыта свойствами: «опыт», «специалист», «специальные знания», «профессиональная область». Автор исследования [15, с. 36] Л. А. Гречина обозначает еще одно свойство, как «независимость». Кроме того, в рассматриваемых авторских взглядах встречаются еще такие свойства, как «разнообразие» [15, с. 36] и «случайность» [17, с. 86], которые, на наш взгляд, не позволяют их детерминировать, так как данные признаки носят относительный характер.

Если продолжить мысль о независимости как о принципе, то по заключению автора С.А. Бочкарева [14, с. 156] «независимость» раскрыта такими свойствами, как: «познание», «начало, не определяемое внешней средой», «фундаментальность» — что составляют аксиологию ценности и первичности. В свою очередь, познание как когнитивная категория включает формирование глубоких исследований, диагностических и профессиональных компетенций.

Таким образом, дефиниция «эксперт» и принцип «независимость» тесно связаны между собой, имеющие ценностную основу. Особенная же часть данной дефиниции связана с правовыми аспектами относительно установления норм регулирования правового положения и административных регламентов по применению и осуществлению процессуальных, договорных и иных правовых действий. Например, согласно той же норме абзаца 1 пункта 1 статьи 5 Федерального закона № 172-ФЗ закреплен императив в виде обязательного соблюдения и исполнения порядка, установленного отдельным правоустанавливающим исполнительным актом Правительства Российской Федерации.

В целом, «независимый эксперт» – это неделимая дефиниция, которую уместно применять в практике законотворчества и правоприменения.

В свою очередь, авторы исследования [17, с. 84] раскрывают правовое положение относительно лишь «эксперта» по норме (ст. 55 АПК РФ), где не наблюдаем принцип «независимость». По норме (ст. 57 УПК РФ) тоже не обнаруживаем принцип независимости в отношении «эксперта». Тем не

менее, в общем понимании правовое положение эксперта закрепляет требование к специальным и глубоким знаниям (п.1 ст. 57 УПК РФ; п.1 ст. 55 АПК РФ) и в отдельных случаях соблюдение и исполнение порядка аккредитации таких лиц [12] – что составляет аксиологию ценности в познании.

Однако относительно дефиниции «независимый эксперт» по норме (ст. 25.9 КоАП РФ) закреплены два признака — «лицо любое» и «не заинтересованное», где последний признак детерминирует и позволяет толковать как независимое лицо (то есть, не аффилированное и не под внешним воздействием), «обладающее специальными познаниями в науке» разных областей знания. Здесь просматривается та самая неделимость познания и независимости, которая позволяет установить целостность правопонимания и раскрыть этимологию независимого эксперта для раскрытия его правовой природы, выраженной нормами регулирования правового положения и исполнения административных регламентов. Полученное заключение согласуется с мнением С.А. Бочкарева с той лишь разницей, что независимость не включает познание, а характеризует состояние, в котором происходит познание.

Полагаем, что применение дефиниции «независимый эксперт» не будет зависеть от вида экспертной деятельности: научной, при аттестации государственных служащих, арбитражной, судебно-медицинской, антикоррупционной или иных профессиональных экспертных действий, а содержит лейтмотив, выраженный именно общественным контролем соблюдения и исполнения административного и/или процессуального порядка в обеспечении баланса государства и гражданского общества.

Далее напомним нормативные положения о государственной гражданской службе, сложившейся в российской практике. Так, Федеральный закон № 58-ФЗ закрепляет нормы «регулирования системы государственной службы» [4] как публичный институт государственного управления. Предмет регулирования Федерального закона № 79-ФЗ связан с «поступлением на федеральную государственную гражданскую службу и государственную гражданскую службу субъектов РФ, ее прохождением и прекращением...» (ст.5), в том числе аттестацией (ст. 48). Указ Президента РФ устанавливает порядок аттестации с привлечением независимых экспертов (абз. 2 п. 8 Положения) [8].

На практике действует единая методика [10] аттестации государственных гражданских служащих (далее – ГГС), которая носит универсальные положения и где не прослеживается порядок включения в состав аттестационной комиссии независимых экспертов. При этом независимые эксперты участвуют в аттестации только ГГС, но не сотрудников в качестве государственных правоохранительных служащих, на примере Феде-

ральной таможенной службы (п. 2 ст. 47 Федерального закона № 114-ФЗ) [5] и органов внутренних дел (п.8 ст. 33 Федерального закона № 342-ФЗ).

Обратимся к нормам белорусского права в отношении регулирования экспертной деятельности, которое регулирует процессуальные действия в рамках судопроизводства по гражданским, административным и уголовным делам.

Однако в Республике Беларусь при аттестации ГГС практика привлечения независимых экспертов отсутствует. По Закону Республики Беларусь от 01.06.2022 г. № 175-З «О государственной службе» [1] (ст. 52) указано только: «входят руководители структурных подразделений, работники кадровой службы и иные должностные лица государственного органа, а также руководящие работники вышестоящих и иных государственных органов» (п. 3 Постановления Совета министров Республики Беларусь) [11].

В отношении же аттестации ГГС таможенных органов и возможное привлечение независимых экспертов определяется председателем аттестационной комиссии (гл. 7 Указа Президента Республики Беларусь) [7], но в соответствии с законодательством.

В результате обзора правовых основ напрашивается приведение к единому знаменателю государственного управления совместно с институтами гражданского общества и общественного контроля в контексте развития Союзного государства в создании «единой правовой системы» (п. 1 ст. 2 Договора между Российской Федерацией и Республики Беларусь от 08.12.1999 «О создании Союзного государства»).

Так, статья 37 Конституции Республики Беларусь гласит об «участии граждан делами общества и государства, обсуждением проектов законов, вопросов республиканского и местного значения». Глава 8 основного Закона Республики Беларусь закрепляет Комитет государственного контроля, при котором привлекаются общественные инспекторы. Также действует Указ Президента Республики Беларусь № 339 [6] о контрольной и аналитической деятельности на добровольной основе и общественных началах общественных инспекторов (п. 2, п. 4). В целом, почва подготовлена, и разрабатывается проект закона «О гражданском обществе» «как о партнере государства».

По итогам правового обзора предлагается анализ правового положения независимого эксперта Российской Федерации и общественного инспектора Республики Беларусь на предмет родовых признаков. По деятельности родовым признаком независимого эксперта является профессиональное и независимое суждение, основанное на глубоких специальных знаниях – что отличает от контрольной деятельности общественного инспектора. При этом, последний не обусловлен обязательным наличием специальных знаний, а достаточно способностей по «личным, моральным

и деловым качествам» (п. 4 Указа Президента Республики Беларусь № 339). Однако закреплены ограничения (п. 5), связанные с судимостью, ограниченной и недееспособностью, и привлечением к административной ответственности — что не наблюдается в нормах российского права в отношении независимого эксперта. Зато здесь закреплён принцип независимости как ценности, обусловленной отсутствием аффилированности во избежание конфликта интересов и коррупционных проявлений (ст.ст. 10.2, 12 Федерального закона № 79-ФЗ).

По привлечению независимого эксперта и общественного инспектора также наблюдаются разные родовые признаки. Так, общественный инспектор привлекается централизованно Государственным комитетом Республики Беларусь (п. 2, 9 Указа Президента Республики Беларусь № 339), обладающий как минимум профессиональным образованием. Допускается привлечение кандидатов от общественных объединений, профессиональных союзов. Осуществляется административный контроль и оценка общественной деятельности — что в целом характеризует императивную основу, в том числе по порядку выдачи удостоверения и централизованному учету таких инспекторов, и не создает условия обеспечения принципа независимости.

Порядок привлечения независимых экспертов РФ (п. 8 Указа Президента РФ от 01.02.2005 № 110) обуславливает наличие высшего образования, трудового стажа не менее 4-х лет (п. 2 Постановления Правительства РФ от 12.03.2021 № 359) [9]. Такой порядок аналогично закрепляет императив учета независимых экспертов в государственном реестре Минтруда РФ. Например, в порядке аттестации ГГС таможенных органов (абз. 1 п. 8 Приказа ФТС России от 24.12.2008 № 1658) [13] закреплён состав аттестационной комиссии, куда входят члены, в том числе независимые эксперты в качестве членов комиссии.

На примере аттестации ГГС таможенных органов практика привлечения и работы независимого эксперта складывается на основе контрактных отношений согласно нормам Федерального закона № 44-ФЗ [2] при заключении контракта на возмездной основе. Аналогично деятельность общественного инспектора может носить возмездный характер или иметь иные формы стимулирования, в том числе почетные грамоты и благодарности (п. 14 Указа Президента Республики Беларусь № 339).

Относительно применения государственных информационных систем демонстрируется практика работы аттестационной комиссии в виде отчетности, уведомительной деятельности и объявления конкурса. Так, действует Центральное информационно-техническое таможенное управление, где представлены открытые данные, доступен состав аттестационной комиссии, где независимыми экспертами являются представители Российской

таможенной академии, заведующий кафедрой и доценты, а также списки кадрового резерва и победителей конкурса.

Таким образом, компаративистский и сравнительно-правовой подход позволяют обнаружить систему разных родовых признаков в порядке привлечения «независимых экспертов» как субъектов гражданского общества и общественного контроля при аттестации государственных гражданских служащих Российской Федерации и Республики Беларусь. Значимо исполнение конституционных основ развития государственного и общественного управления в достижении гармонизированной правовой системы Союзного государства посредством единых государственных информационных систем и реестров.

Библиографический список

1. О государственной службе в Республике Беларусь : Закон Респ.Беларусь, 1 июня 2022г., № 175-З [Электронный ресурс] : // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2022.
2. О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд : Федер.закон, 5 апр. 2013г., № 44-ФЗ [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс. – Режим доступа : https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_144624/. – Дата доступа: 12.10.2022.
3. Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов : Федер.закон, 17 июля 2009 г., № 172-ФЗ [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс. – Режим доступа : https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_89553/. – Дата доступа: 11.10.2022.
4. О системе государственной службы Российской Федерации : Федер.закон, 27 мая 2003 г., № 58-ФЗ. [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс. – Режим доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_42413/. – Дата доступа: 12.10.2022.
5. О службе в таможенных органах Российской Федерации : Федер.закон, 21 июля 1997 г, № 114-ФЗ. [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс. – Режим доступа : https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_15264/. – Дата доступа: 12.10.2022.
6. Об общественных инспекторах : Указ Президента Респ. Беларусь, 10 сент. 2021г., № 339 [Электронный ресурс] // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2022.
7. Вопросы таможенных органов : Указ Президента Респ.Беларусь, 21 апр. 2008г., № 228. [Электронный ресурс] // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2022.
8. О проведении аттестации государственных гражданских служащих Российской Федерации»: Указ Президента Российской Федерации, 1 февр. 2005г, № 110 [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс. – Режим доступа : https://www.consultant.ru/document/cons_doc – Дата доступа: 12.10.2022.
9. Об утверждении Правил приглашения и отбора независимых экспертов, включаемых в составы конкурсных и аттестационных комиссий федеральных государственных органов : постановление Правительства Российской Федерации, 12 марта 2021г, № 359 [Электронный ресурс] // СПС Гарант. – Режим доступа: <https://base.garant.ru/400440675/>. – Дата доступа: 12.10.2022.

10. Об утверждении единой методики проведения аттестации государственных гражданских служащих Российской Федерации : постановление Правительства Российской Федерации, 9 сент. 2020 г., № 1387. [Электронный ресурс] // СПС КонсультантПлюс. – Режим доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_362054/. – Дата доступа: 12.10.2022.
11. Об утверждении Положения о проведении аттестации государственных гражданских служащих : постановление Совета Министров Респ. Беларусь, 30 авг. 2022 г., № 563. [Электронный ресурс] // ЭТАЛОН. Законодательство Республики Беларусь / Нац. центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2022.
12. Об утверждении Административного регламента Министерства юстиции Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по осуществлению аккредитации юридических и физических лиц, изъявивших желание получить аккредитацию на проведение в качестве независимых экспертов антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в случаях, предусмотренных законодательством Российской Федерации : Приказ Минюста Российской Федерации, 29 марта 2019г., № 57. [Электронный ресурс] // офиц. сайт Минюста Российской Федерации. – Режим доступа: <https://minjust.gov.ru/ru/documents/7598/> – Дата доступа: 11.10.2022.
13. Об утверждении Положения о порядке проведения аттестации сотрудников таможенных органов Российской Федерации : Приказ ФТС Российской Федерации, 24 дек. 2008г., № 1658 [Электронный ресурс]. // СПС Гарант. – Режим доступа: <https://ivo.garant.ru/#/document/785013/paragraph/37:0>. – Дата доступа: 11.10.2022.
14. Бочкарев, С.А. Независимость как категория бытия. // Философия права. – 2019. – № 2 (89). – С. 146-158.
15. Гречина, Л. А. Об изменении норм федерального законодательства о статусе независимых экспертов на государственной гражданской службе. // Актуальные проблемы теории и истории правовой системы общества. – 2021. – № 20. – С.34-43.
16. Кравцова, Е.А. О соотношении понятий «гражданское общество» и «публичная власть» и отдельных коллизиях в их нормативном регулировании. // Конституционное и муниципальное право. – 2021. – № 2. – С. 21-23.
17. Тонков, Е. Е., Туранин, В. Ю. Критерии для аккредитации лиц в качестве независимых экспертов, уполномоченных на проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов: перспективы совершенствования // Административное право и процесс. – 2017. – № 3. С.82-91.