

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПОЗАСУДОВОЇ ЕКСПЕРТНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В ЗАРУБІЖНИХ КРАЇНАХ

Зважаючи на досвід організації позасудової експертної діяльності в зарубіжних країнах, у статті аналізуємо досвід адміністративно-правового регулювання позасудової експертної діяльності в Білорусі, Росії, Великобританії, Нідерландах, Франції, Німеччині, США тощо. Можна зазначити різні форми її реалізації та різноманітність методів залучення висококваліфікованих фахівців. Найбільш яскравим прикладом адміністративно-правового регулювання позасудової експертної діяльності у зарубіжних країнах є досвід адміністративно-правового регулювання діяльності з проведення наукових і науково-технічних експертиз, який варто вважати репрезентативним. Однією з особливостей наукової і науково-технічної експертизи за кордоном є наявність досить великого числа державних організацій, що займаються цим видом діяльності, а також існування розвиненої мережі незалежних експертних та консалтингових фірм; активно взаємодіють із державною системою експертизи, в яких працюють висококваліфіковані фахівці-експерти. Основа успішної взаємодії державних і незалежних експертів в цих країнах – наявність законодавчої бази, яка регламентує діяльність експертів та створення державних експертних комісій. Технологія і правила організації і проведення експертизи також певною мірою чутливі до ролі і місця експертизи в системі використання спеціальних знань, до її «вбудовування» в процеси управління наукою і процеси прийняття рішень. Ключову роль у прийнятті рішень про організацію наукової та науково-технічної експертизи в зарубіжних країнах відіграють органи державної влади. Суб'єктами, які проводять експертизу, зазвичай є спеціалізовані і найчастіше незалежні від органів виконавчої влади організації, хоча експертиза переважно фінансується з коштів державного бюджету. Здебільшого необхідність проведення наукової і науково-технічної експертизи законодавчо закріплена як частина процесів стратегічного і поточного управління соціально-економічним розвитком інноваційним шляхом, в основі якого, відповідно, лежить ефективне використання досягнень науки, техніки і технології.

Ключові слова: зарубіжний досвід, адміністративно-правове регулювання, позасудова експертиза, наукова експертиза, науково-технічна експертиза.

Analyzing the experience of organizing non-judicial expert activity in foreign countries – the article analyzes the experience of administrative and legal regulation of non-judicial expert activity in Belarus, Russia, Great Britain, Netherlands, France, Germany, USA, etc. – it is possible to note different forms of its implementation and variety of methods of involvement highly qualified specialists. The most striking example of administrative-legal regulation of non-judicial expert activity in foreign countries is the experience of administrative-legal regulation of activities on scientific and scientific-technical expertise, which should be considered representative. One of the peculiarities of scientific and scientific and technical expertise abroad is the presence of a large number of state organizations engaged in this type of activity, as well as the existence of a developed network of independent expert and consulting firms, actively interact with the state system of expertise, which employs highly qualified experts. The basis for successful interaction between state and independent experts in these countries is the existence of a legal framework governing the activities of experts and the establishment of state expert

commissions. The technology and rules for organizing and conducting expertise are also to some extent sensitive to the role and place of expertise in the system of use of specialized knowledge, to its “incorporation” into science management and decision-making processes. Public authorities play a key role in deciding on the organization of scientific and technical expertise in foreign countries. The subjects conducting the examination are usually specialized and often independent of the organs of the executive power of the organization, although the examination is mainly financed from the state budget. In most cases, the need for scientific and technical expertise is legally enshrined as part of the processes of strategic and ongoing management of socio-economic development in an innovative way, the basis of which is the effective use of science, technology and technology.

Key words: *foreign experience, administrative and legal regulation, non-judicial examination, scientific expertise, scientific and technical expertise.*

Вступ. Реалізація завдань євроінтеграційного курсу України та світові глобалізаційні процеси зумовлюють необхідність ґрунтовного дослідження зарубіжного досвіду адміністративно-правового регулювання позасудової експертної діяльності, передусім наукових і науково-технічних експертиз. Результати такого дослідження дадуть змогу визначити перспективи вдосконалення вітчизняного законодавства та відповідних адміністративних процедур.

Дослідження зарубіжного досвіду адміністративно-правового регулювання експертної діяльності стало предметом наукових праць І. Алієва, Г. Авдєєвої, В. Бахіна, Р. Белкіна, А. Вінберга, В. Галуцька, Г. Грановського, В. Гіжевського, В. Гончаренка, В. Лисиченка, Н. Малаховської, О. Олійника, О. Росінської, М. Салтевського, І. Стародубова, Р. Тополи, О. Фількової, В. Шепітька, В. Шерстюка, М. Шульги, М. Щербаковського та інших видатних вітчизняних та зарубіжних науковців.

Постановка завдання – дослідити особливості адміністративно-правового регулювання позасудової експертної діяльності в зарубіжних країнах.

Результати дослідження. Найбільш яскравим прикладом адміністративно-правового регулювання позасудової експертної діяльності в зарубіжних країнах є досвід адміністративно-правового регулювання діяльності з проведення наукових і науково-технічних експертиз, який варто вважати репрезентативним. Отже, доцільно зосередитись саме на аналізі цього досвіду.

Так, порядок організації та проведення державної науково-технічної експертизи до 01.07.2015 р. був визначений Постановою Ради Міністрів Республіки Білорусь від 29.10.2007 р. № 1411 «Про деякі питання організації та проведення державної науково-технічної експертизи» [1]. Поділу експертизи на наукову і науково-технічну в країні не було до внесення в 2010 р. змін до Закону Республіки Білорусь від 21.10.1996 р. «Про наукову діяльність» (ст. 4 Закону Республіки Білорусь від 04.05.2010 р. «Про внесення змін і доповнень до деяких законів Республіки Білорусь із питань регулювання наукової, науково-технічної та інноваційної діяльності») [2], у зв'язку з прийняттям яких введено поняття «державна наукова експертиза». Порядок організації та проведення державної наукової експертизи визначається Кабінетом Міністрів України.

У 2015 р. внесені доповнення і зміни до Декрету Президента Республіки Білорусь від 05.03.2002 р. № 7 «Про вдосконалення державного управління у сфері науки» (втратив чинність згідно з Указом Президента Республіки Білорусь від 27.05.2019 р. № 197 [3] і введено поняття «єдина система державної наукової та державної науково-технічної експертизи»). Згідно з вказаним Декретом, під єдиною системою державної наукової та державної науково-технічної експертизи розуміється сукупність адміністративно-управлінських заходів та організаційно-технічних засобів, форм і методів організації та проведення державної наукової та державної (відомчої) науково-технічної експертиз, необхідних для аналізу й оцінки можливих соціальних, економічних і екологічних наслідків, потенційного економічного і (або) соціального ефекту від реалізації заходи і програми й (завдань, проектів, планів, робіт, послуг) у сферах наукової, науково-технічної та інноваційної діяльності, що фінансуються повністю або частково за рахунок державних коштів, і для прийняття державними органами рішень, пов'язаних із науковою, науково-технічною та інноваційною діяльністю. Функціонування єдиної системи державної наукової та державної науково-технічної експертиз, у тому числі організації і проведення цих експертиз, відповідно до цього Декрету, забезпечує Державний комітет із науки і технологій (ДКНТ) Республіки Білорусь [4].

Порядок функціонування єдиної системи державної наукової та державної науково-технічної експертиз, у тому числі порядок організації і проведення цих експертиз, визначено Постановою Ради Міністрів Республіки Білорусь від 22.05.2015 р. № 431 «Про порядок функціонуван-

ня єдиної системи державної наукової та державної науково-технічної експертизи» [5]. Державна експертиза проводиться експертними радами, створеними ДКНТ за пріоритетними напрямками наукових досліджень Республіки Білорусь і (або) пріоритетними напрямками науково-технічної діяльності в Республіці Білорусь, а також з окремих питань, пов'язаних із певною сферою і (або) видом діяльності. До складу експертної ради на договірній основі можуть включатися вчені і фахівці установ вищої освіти, науково-дослідних, дослідно-конструкторських і інших організацій, державних органів (за їх поданням), а також інші фахівці, в тому числі іноземні. До проведення державної експертизи в порядку, визначеному ДКНТ, залучається на договірній основі не менше двох експертів, які є висококваліфікованими фахівцями у відповідній галузі науки і техніки. В окремих випадках як експерти можуть залучатися організації та іноземні експерти. Не допускається суміщення в одній особі експерта і співробітника замовника, який представив об'єкт державної експертизи, або особи, іншим чином зацікавленою в реалізації об'єкта державної експертизи.

У РФ організація і проведення експертиз наукової і науково-технічної діяльності регулюється Федеральним законом від 23.08.1996 р. «Про науку і державну науково-технічну політику» [6]. Органи державної влади РФ і суб'єктів федерації організують на конкурсних засадах проведення наукової і науково-технічної експертизи. Експертиза проводиться організаціями, які здійснюють незалежну експертизу, іншими організаціями, а також експертами за участю організацій, що фінансують наукову і (або) науково-технічну діяльність, при: виборі пріоритетних напрямів державної науково-технічної політики, а також розвитку науки і техніки; формуванні наукових і науково-технічних програм і проектів; проведення конкурсів на участь у наукових і науково-технічних програмах і проектах, контролі за їх здійсненням і використанням отриманих наукових і (або) науково-технічних результатів в економіці держави. У Росії також здійснюється акредитація експертів і експертних організацій [4]. Для полегшення роботи експертів у напрямі збору та систематизації науково-технічної інформації з відкритих і внутрішніх баз даних організатори експертизи також вживають заходів із методичної та інформаційно-аналітичної підтримки експертів. Зокрема, безпосередньо перед проведенням експертизи нові експерти, які ще не мають досвіду експертизи за відповідною програмою, запрошуються для проведення інструктажу в офіс Єврокомісії в Брюссель, де відповідальні організатори пояснюють їм алгоритм проведення експертизи і механізми оцінки, а також проводять презентацію ІТ-інструментарію, за допомогою якого експерти і проводять експертизу. Для експертів, які мають досвід експертизи за програмами, проводиться вебінар, де їх знайомлять із внесеними в систему експертизи змінами і новими конкурсними вимогами. Підтримка власне на етапі експертизи проводиться як за допомогою спеціалізованого програмного модуля, так і організаторами експертизи [7].

Аналізуючи досвід організації позасудової експертної діяльності в країнах ЄС, а також США, можна зазначити різні форми її реалізації та різноманітність методів залучення висококваліфікованих фахівців. Однією з особливостей наукової і науково-технічної експертизи за кордоном є наявність досить великого числа державних організацій, що займаються цим видом діяльності, а також існування розвиненої мережі незалежних експертних та консалтингових фірм; активно взаємодіють із державною системою експертизи, в яких працюють висококваліфіковані фахівці-експерти. Основа успішної взаємодії державних і незалежних експертів у цих країнах – наявність законодавчої бази, яка регламентує діяльність експертів та створення державних експертних комісій. Технологія і правила організації і проведення експертизи також певною мірою чутливі до ролі і місця експертизи в системі використання спеціальних знань. Її «вбудовування» в процеси управління наукою і прийняття рішень можна проілюструвати на прикладі деяких розвинених країн Західної Європи та США.

У Великобританії діє Міністерство у справах бізнесу, інновацій та професійної освіти. Одним з основних завдань міністерства є формування конкурентоспроможної економіки шляхом створення сприятливих умов для просування науки та інновацій, ведення бізнесу. Також у Великобританії була створена Рада зі стратегій розвитку технологій, що є національним агентством з інновацій та незалежним державним органом. Рада реалізує різні програми та заходи, спрямовані на розвиток інновацій у Великобританії. Його фінансування здійснюється Міністерством у справах бізнесу, інновацій та професійної освіти, а також науково-дослідними радами та агентствами регіонального розвитку. Своєю чергою, фінансова підтримка надається Радою на конкурсній основі і призначена для розвитку певних технологій. Міністерство також фінансує сім науково-дослідних рад, які на конкурсній основі розподіляють державні кошти серед наукових установ, дослідницьких груп і проектів. У системі управління наукою Великобританії також створено Урядове агентство з науки (GO-Science), яке є консультативним експертним органом,

яким керує головний консультант уряду з питань науки. Одне з головних завдань агентства і консультанта особисто – консультування з наукових питань різних рівнів британського уряду, включаючи кабінет міністрів, у процесі розробки державної політики, заснованої на надійних і обґрунтованих аргументах. Рекомендації беруться за основу у процесі розподілу коштів державного фінансування науково-дослідним установам та підтримки спільних робіт університетів і служб технологічного розвитку промисловості [4].

Досвід Нідерландів у забезпеченні реалізації науково-технічної політики в деякому сенсі аналогічний Великобританії. Комітет із наукової, технологічної та інформаційної політики Нідерландів, очолюваний прем'єр-міністром, готує основні рішення з питань науково-технічної політики для кабінету міністрів. Варто зазначити, що до обговорення цих питань уряд залучає консультативні ради, зокрема, Раду з наукової і технологічної політики (AWT) – основний консультативний орган, який безпосередньо проводить експертизу різних аспектів, пов'язаних з інноваціями, науковими дослідженнями і технологічними розробками в країні. До складу Ради входять компетентні особи з різних сфер, включаючи науково-дослідні інститути, підприємництво і промисловість. При цьому щорічно рада публікує огляди на основі проведеної роботи, звіти про результати діяльності [4].

Фінансування наукових досліджень у Франції здійснюється Національним агентством із наукових досліджень (ANR) на конкурсній основі у вигляді грантів переважно для підтримки великих проектів. Його діяльність контролює Міністерство науки і вищої освіти. У квітні 2006 р. в країні була проведена реформа наукової політики. Тоді була створена Вища рада з науки і техніки (HCST), що складається з 20 відомих вчених-експертів, основною метою якого є посилення стратегічної складової частини сектора наукових досліджень та інноваційних розробок. Рада відповідає за консультування прем'єр-міністра і уряду з питань, що стосуються науково-технічної політики. Впровадженням узгодженої системи оцінки у сфері науки займається Незалежне агентство з оцінки наукових досліджень і вищої освіти (AERES). Агентство проводить експертизу обґрунтованості вибору напрямів науково-технічної політики, а також результатів проведеної державної науково-технічної політики. Крім цього, AERES оцінює ефективність діяльності державних наукових центрів, науково-дослідних організацій, а також якість вищої освіти. AERES є організацією щодо незалежної від виконавчої влади [4; 8].

У Німеччині державна політика в науково-технічній сфері також спирається в основному на експертні оцінки поточної ситуації та короткостроковий прогноз. Експертна оцінка поточного стану тут виконується Федеральним міністерством освіти і науки (BMBWF). Результат представляється у вигляді щорічного огляду «Про технологічної конкурентоспроможності Німеччини» [4].

У США при Конгресі функціонує Управління з оцінки технології, що займається питаннями, які стосуються безпосередньо науково-технічної сфери (The Office of Technology Assessment, OTA). Кошти на фінансування досліджень і розробок загального призначення виділяє Національний науковий фонд (National Science Foundation – NSF), що входить у структуру виконавчих органів влади. Конгрес США щорічно, як і кожному відомству, стверджує йому асигнування, які використовуються переважно на фінансування фундаментальних і прикладних досліджень. Фонд складається з Офісу (управління) науково-технічної інфраструктури та дирекції (відділів) по окремих програмних напрямках. Директор NSF і його заступники призначаються президентом США і затверджуються Сенатом США. Національний науковий фонд має розвинену систему проведення експертизи фінансованих ним заходів в області наукових досліджень і освіти. Пропозиції (заявки) можуть бути представлені за формами і можливостями фінансування, які оголошені на сайті NSF. Для забезпечення компетентності, прозорості, незалежності оцінки заявок використовується певний порядок експертизи. Майже кожне рішення оцінюється як мінімум трьома незалежними експертами, які не працюють у NSF. Пул експертів NSF складається з учених, інженерів і педагогів із різних областей науки. Їхні оцінки мають конфіденційний характер. У середньому близько 50 000 експертів залучаються до оцінки проектів у NSF.

За результатами аналізу законодавства зарубіжних країн можна зазначити, що у світі поспідовно реалізуються принципи забезпечення незалежності експерта, орієнтації не на відомчу належність експерта, а на наявність у нього спеціальних знань, необхідних для вирішення поставлених перед експертом завдань, забезпечення принципу змагальності експертів, залучених різними сторонами процесу, та інші принципи, які мають вирішальне значення для забезпечення суспільства незалежною, об'єктивною та кваліфікованою експертизою. При цьому наявність інституту приватної експертизи за кордоном не лише є однією з гарантій забезпечення законних прав і свобод громадян та інтересів суспільства, але й дає змогу суттєво зменшити бюджетні витрати на утримання державних спеціалізованих експертних установ [4; 9].

Висновки. Проаналізувавши досвід організації позасудової експертної діяльності в країнах близького зарубіжжя, ЄС, а також США, можна зазначити різні форми її реалізації та різноманітність методів залучення висококваліфікованих фахівців. Однією з особливостей наукової і науково-технічної експертизи за кордоном є наявність досить великого числа державних організацій, що займаються цим видом діяльності, а також існування розвиненої мережі незалежних експертних та консалтингових фірм; активно взаємодіють із державною системою експертизи, в яких працюють висококваліфіковані фахівці-експерти. Основа успішної взаємодії державних і незалежних експертів у цих країнах – наявність законодавчої бази, яка регламентує діяльність експертів та створення державних експертних комісій. Ключову роль у прийнятті рішень про організацію наукової та науково-технічної експертизи в зарубіжних країнах відіграють органи державної влади. Суб'єктами, які проводять експертизу, зазвичай є спеціалізовані і найчастіше незалежні від органів виконавчої влади організації, хоча експертиза переважно фінансується коштами державного бюджету. Здебільшого необхідність проведення наукової і науково-технічної експертизи законодавчо закріплена як частина процесів стратегічного і поточного управління соціально-економічним розвитком інноваційним шляхом, в основу якого, відповідно, покладене ефективне використання досягнень науки, техніки і технології.

Список використаних джерел:

1. О порядке организации и проведения государственной научно-технической экспертизы: Положение, утвержденное постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 29.10.2007 г. № 1411 «О некоторых вопросах организации и проведения государственной научно-технической экспертизы». URL: http://pravo.by/upload/docs/op/C21200996_1352149200.pdf (дата звернення 11.01.2020).
2. Об основах государственной научно-технической политики : Закон Республики Беларусь от 19.01.1993 г. URL: <http://www.pravo.by/document/?guid=3871&p0=v19302105> (дата звернення 11.01.2020).
3. О научной, научно-технической и инновационной деятельности : Указ Президента Республики Беларусь от 27.05.2019 г. № 197. URL: <http://pravo.by/document/?guid=3961&p0=P31900197> (дата звернення 13.01.2020).
4. Сравнительный анализ правового обеспечения функционирования государственной научной и государственной научно-технической экспертиз в Беларуси и странах СНГ, особенности проведения экспертизы в зарубежных странах / под ред. А.А. Сильченко. Минск : ГУ «БелИСА», 2016. 128 с.
5. О порядке функционирования единой системы государственной научной и государственной научно-технической экспертиз : Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 22.05.2015 г. № 431. URL: http://pravo.by/upload/docs/op/C21500431_1432760400.pdf (дата звернення 04.02.2020).
6. О науке и государственной научно-технической политике: Федеральный Закон от 23.08.1996 № 127-ФЗ. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_11507/ (дата звернення 03.02.2020).
7. Тузова С.Ю., Миронова Я.С. Научно-техническая экспертиза как инструмент реализации государственной поддержки научно-технической деятельности. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/nauchno-tehnicheskaya-ekspertiza-kak-instrument-realizatsii-gosudarstvennoy-podderzhki-nauchno-tehnicheskoy-deyatelnosti/> (дата звернення 06.02.2020).
8. AERES – Evaluating Agency for Evaluating Research. URL: https://eacea.ec.europa.eu/national-policies/eurydice/france/quality-assurance-higher-education_en/ (дата звернення 06.02.2020).
9. Авдеева Г. Проблемы гармонизации законодательства Украины у галузі судової експертизи із законодавством країн Європейського Союзу. URL: <http://www.ares21.vk.kharkov.ua/bitstream/123456789/7223/1> (дата звернення 13.02.2020).