



СУЧАСНІ ПРОБЛЕМИ ПРОВЕДЕННЯ ЕКСПЕРТИЗИ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ

**Романюк Мирослав Васильович - юрист, експерт-оцінювач, директор
ПП Консалтингова Група «АРГО-ЕКСПЕРТ», аспірант МАУП (Київ, Україна)
УДК 342.922**

В статті проаналізовані проблеми правового регулювання процедури проведення експертиз в адміністративному судопроизводстві України. Отмечена необходимость совершенствования действующего законодательства по вопросам проведения независимой экспертизы. В процессе исследования был применен широкий арсенал научных методов исследования, что позволило выявить современные проблемы назначения и проведения независимых судебных экспертиз. Сформулированы классификации возможных нарушений во время проведения экспертизы в процессе административного судопроизводства, а также предложен ряд предупредительных мер по недопущению нарушения действующего законодательства при проведении экспертиз. Сформулировано ряд предложений относительно усовершенствования методик предупреждения нарушений при проведении экспертиз в административном судопроизводстве.

Ключевые слова: экспертиза, принципы права, административное судопроизводство, предупреждение нарушения законодательства, процедуры проведения экспертизы, судебная экспертиза.

Articolul analizează problemele reglementării legale a procedurii de executare a expertizelor în cadrul procedurilor administrative ale Ucrainei. A remarcat necesitatea de a îmbunătăți legislația actuală cu privire la aspectele legate de expertiza independentă. În procesul de cercetare, a fost aplicat un vast arsenal de metode de cercetare științifică, ceea ce a permis identificarea problemelor actuale ale numirii și desfășurării examinărilor medico-legale independente. Este formulată clasificarea posibilelor încălcări în cursul examinării în cadrul procedurilor administrative și sunt propuse o serie de măsuri preventive pentru a preveni încălcarea legislației actuale în timpul efectuării expertizei. Au fost formulate un șir de propuneri privind îmbunătățirea metodelor de prevenire a încălcărilor în cursul examinării în cadrul procedurilor de expertiză judiciară administrative.

Cuvinte cheie: expertiză, principii de drept, producerea juridică administrativă, prevenirea încălcării legii, proceduri de desfășurare a expertizei, expertiza judiciară.

The article analyzes the problems of legal regulation of the procedure of conducting expert assessments in the administrative proceedings of Ukraine. The necessity to improve the current legislation on the issues of independent examination is noted. In the course of the research, a wide arsenal of scientific research methods was used, which revealed the current problems of appointing and conducting independent judicial exams. Classifications of possible violations during the examination in the course of administrative proceedings are formulated, as well as a number of preventive measures to prevent violation of the current legislation during expert examination. A number of proposals have been formulated to improve the methods of preventing violations during expert examination in administrative proceedings.

Key words: expertise, principles of law, administrative proceedings, prevention of violations of the law, examination procedures, forensic examination.

Актуальність теми. Одним із головних засобів встановлення справедливості під час судового розгляду справи завжди була і залишається можливість перевірки на предмет істинності наданих доказів, у тому числі й показів осіб. В адміністративному судочинстві однією з таких можливостей є проведення судової експертизи, яка дає змогу перевірки показів осіб, та інших доказів на предмет їх правдивості, істинності. Відповідно, проведення такої перевірки вимагає від виконавця (експерта) спеціальних науково-технічних знань, володіння методологічним інструментарієм та іншої професійної компетенції, чим і ускладнює реалізацію даної процедури. Окрім того, вагомим фактором додається ще й корупційна складова (лобіювання інтересів, затягування слідства, призначення великої кількості різноманітних експертиз, навмисне ненадання доказів у суді та ін.), яка, незважаючи на значні зусилля влади, європейського співтовариства, громадянської спільноти та міжнародних організацій, все ж таки залишається не подоланою в Україні.

Тривалий час в Україні основна кількість проведення судових експертиз припадала на державні судово-експертні установи Міністерства юстиції України, Міністерства внутрішніх справ та Міністерства охорони здоров'я тощо. Однак останнім часом розвивається професійна діяльність експертів, що не є працівниками державних експертних установ, а є приватними компаніями, які об'єднали в собі експертів та фахівців з відповідних галузей знань.

У той же час, недосконалість процедур проведення судових експертиз в Україні являє собою перешкоду не лише для розширення процесів інтеграції до розвиненої світової спільноти, а й до встановлення справедливості в системі адміністративного судочинства в цілому. Такі негативні процеси можливо усунути шляхом прийняття Закон України «Про судово-експертну діяльність в Україні», у якому закріпити основні положення проведення експертиз. Такий крок по-перше, удосконалив би хід судової реформи, що забезпечить встановлення істини по справі, по-друге, розширення кола суб'єктів проведення експерти-

зи певним чином забезпечить потреби людини у захисті своїх прав і свобод у суді.

Правовою основою проведення судової експертизи є: Закон України «Про судову експертизу» [1], Наказ Міністерства юстиції України «Про затвердження Інструкції про призначення та проведення судових експертиз та Науково-методичних рекомендацій з питань підготовки та призначення судових експертиз» [2], Наказ Міністерства юстиції України «Про затвердження Інструкції про особливості здійснення судово-експертної діяльності атестованими судовими експертами, що не працюють у державних спеціалізованих експертних установах» [3] та інші нормативні документи, які стосуються проведення судових експертиз. Але, незважаючи на державне врегулювання процесу проведення експертиз, широке наукове розповсюдження необхідності проведення експертизи вимагає звернути увагу на те, що рівень компетенції експертів не завжди відповідає належному. Такий негативний фактор становить процес встановлення справедливості під час судового розгляду справи під загрозою. Так, в епоху інформаційних перетворень, кожна дрібниця будь-якої справи може змінити її хід, що безумовно висуває нові, більш жорсткі вимоги до судового експерта, компетенція якого має бути беззаперечною по відношенню до сфери його діяльності (технічної сфери, мистецтва, окремого ремесла та ін.). Загалом, з такою думкою погоджуються, якщо не усі, то переважна більшість учених. Наприклад, Н. В. Шахман наголошує на реформації процедури проведення адміністративного судочинства, де основну роль має відігравати експертна мережа фахівців різних галузей. Дослідник вказує на необхідність збільшення кількості експертів окремих галузей та зменшення адміністративно-управлінського складу судових органів [4, с. 77-79]. Хоча є й думки щодо вдосконалення організаційно – адміністративного аспекту судово-експертної діяльності. О. Кравченко у своїх працях звертає увагу саме на цю проблему. Вчений не лише фрагментарно торкається даної теми, а й саме акцентує увагу на вдосконаленні організаційної складової судової системи [5].

Незважаючи на деякі розбіжності щодо питань вдосконалення експертних процедур в адміністративному судочинстві, загальна думка науковців зводиться до того, що покращення судово-експертної системи має починатися саме з експертів та причин призначення судової експертизи.

Призначення експертизи у адміністративному судочинстві регламентовано ст. 81 КАС, де встановлено причини, порядок призначення та обставини, при яких призначається судова експертиза. Перед призначенням експерта, відповідно до ст. 207 КАС [6], експерту роз'яснюють його права та обов'язки, а також відповідальність за неправомірні дії. Експерт має проголосити присягу. Відповідно до ст. 251 КУпАП висновок експерта є джерелом доказів [7]. З цього приводу О. Гладун виділяє відсутність нормативного врегулювання процедури збору доказів, критеріїв визначення належності та ступеня достовірності, що створює додаткові труднощі при проведенні експертизи [8]. Все це та ряд інших питань створює передумови для удосконалення чинного законодавства і перш за все Кодексу адміністративного судочинства України у частині призначення та проведення експертиз. Це ж саме питання підіймалося й іншими науковцями і наголошувалося на недосконалості КУпАП саме у цій сфері [9]. Особливо це стосується процесуального порядку залучення експерта, а також порядку проведення ним досліджень.

Загалом КУпАП визначає окремий розділ, де встановлено порядок дії осіб у справі про адміністративні правопорушення (ст. 273, 275 КУпАП регулюють права та обов'язки судових експертів). Проте зазначені статті не містять інформації щодо права на ініціювання проведення експертизи, підстав залучення експертів, форми надання висновків експертами та ін. За словами Н. Шахмана, інколи прогалини адміністративного законодавства можуть заповнювати положеннями, які закріплені у КПК України [10, с. 238].

Таким чином, процедура проведення експертизи в адміністративному судочинстві потребує вдосконалення в розділі роботи з експертами, їх прав та обов'язків, а також механізмів ініціації експертизи.

Метою статті є: дослідження механізмів правового регулювання процедури проведення експертиз в адміністративному судочинстві України. Аналізі можливих порушень проведення експертизи, а також встановлення запобіжників цих порушень відповідно до норм чинного законодавства. Формування пропозиції щодо удосконалення методик попередження порушень під час проведення експертиз в адміністративно-правовому процесі.

Виклад основного матеріалу дослідження. Загальна частина законодавчих положень та норм права досить широко описує процедури проведення експертизи в адміністративному судочинстві України. Значний ступінь визначеності та широке наукове обґрунтування дає можливість говорити про сформовану правову систему принципів встановлення істини сучасному законодавстві нашої держави. Проте комплексне вивчення проблем адміністративно-правового регулювання експертної діяльності проводиться неналежним чином. Це відображається на рівні компетенції експертів, їх правовому статусі, а також процедурі надання доказів. Відповідні обставини заважають вирішити проблему оптимізації адміністративно-судової системи України та її інтеграції у світову правову систему.

Розглядаючи процедуру проведення експертизи, як застосування комплексу спеціальних, професійних знань, таких, які пройшли апробацію досвідом, можна помітити певні зміни в сучасному законодавстві, що відбулися останнім часом у даному напрямі.

Достатньо новим терміном в адміністративному законодавстві виступає термін «експерт з питань права». Оновлення ряду нормативних документів, зокрема: КАС, ЦПК та ГПК уже формують спеціальну правосуб'єктність експерта. Так, основні положення, щодо правового статусу експерта та його діяльності закріплено в ст. 69 КАС, ст. 74 ЦПК [11] і ст. 71 ГПК [12], де на відміну від колишніх норм законодавства, законом встановлено можливість експерта брати участь у судовому засіданні в режимі відео-конференції, за відсутності заперечень учасників справи, отримати відшкодування

витрат, що пов'язані з викликом до суду та ряд інших можливостей, які деталізують діяльність експерта. Але, незважаючи на ряд нововведень, компетенція експерта не завжди залишається професійною в окремій галузі. На вимогу ст. 73 ЦПК, ст. 70 ГПК та ст. 69 КАС експерт може залучатися до розгляду справи судом, повинен мати науковий ступінь та бути визнаним фахівцем у галузі права, хоча закон не містить певних застережень щодо кримінальної відповідальності, а також не передбачає жодних стандартів його діяльності. Більше того дані особи не вносяться до жодного реєстру та не проходять атестації, а їх діяльність не підлягає ліцензуванню. Також законом не встановлено чітких вимог до стажу трудової діяльності.

З цього випливає, що будь-який юрист маючи науковий ступінь у галузі права, може бути експертом за умов визнання хоча б одним із учасників процесу. Таких умов цілком достатньо, для того, щоб суд долучив такого експерта до участі у справі. Отже, у законодавстві чітко не прописано процедуру перевірки експерта на предмет його компетенції в окремій галузі права.

В основі законодавчих норм, які описують висновки експертів та положень про їх оцінку лежать міжнародні принципи та стандарти проведення таких процедур. Основні з них представлені у ст. 112-113 КАС та майже аналогічно віддзеркалені в інших нормативно-правових документах України (ст. 115 ЦПК, ст. 109 ГПК та ін.). Але жоден документ не містить положень про залучення незалежних експертів, не лише в галузі права, а й фахівців з окремих сфер, об'єктом дослідження яких може виступати предмет розгляду справи, окремі обставини, специфічні закономірності та інші фактори, що стосуються даного процесу.

Попри потужні інтеграційні можливості нашої країни до Європейського співтовариства законодавець не акцентував своєї уваги на правилі 44 Регламенту Європейського суду з прав людини (ЄСПЛ)[13], де визначено можливості вступу до справи третьої особи з метою надання доказів, сприянню слідству та ін. Також при ЄСПЛ існує інститут

генеральних адвокатів ЄС, які також можуть проводити додаткові консультації щодо надання доказів.

Таким чином досвід Європейських країн вказує на те, що висококваліфікована та по-важна частина суддівського складу не лише має можливість залучення додаткових експертів та осіб, які мають відповідні компетенції по-суті справи, для неупередженого її розгляду.

Для забезпечення правомірності адміністративного процесу законодавцем передбачено запобіжники порушення процедури проведення експертизи під час судового процесу. Перш за все це стосується нової редакції Закону України «Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів»[14], де виникли нові форми нормативного регулювання оцінки процесуальних дій в адміністративному судочинстві. Так з'явилась можливість запровадження системи «електронного суду», метою якої спрощення комунікації між судом та учасниками процесу, свідками, експертами, учасниками справи, журналістів та ін. Одним із таких нововведень є нова редакція положень про використання засобів доказування, які можуть підтверджувати певні обставини справи. В основному це стосується можливості надання доказів на електронних носіях та встановлення електронної відповідності електронних джерел інформації (ст. 99 КАС).

Зміни також торкнулися і можливостей ініціації експертизи. Наприклад, у ст. 104 КАС створено можливість для проведення експертизи на замовлення, яке ініціюють учасники справи, що, на відміну від колишньої редакції закону, така процедура здійснювалась лише на підставі рішення суду. Кожен учасник процесу може надати суду висновок експерта, який складений на замовлення даного учасника у позасудовому порядку. Причому законодавчі права експерта, який уклав висновок за зверненням учасника судового процесу та права експерта, який здійснює експертизу за призначенням суду мають однакову юридичну силу.

Практична реалізація ухвалення судових рішень на основі висновків експертів, час від часу створювала деякі перешкоди в адміністративному судочинстві, зокрема деякі судді, не бажаючи продовжувати розгляд справи, ухвалювали рішення майже на основі висновків експертів, які мали лише допоміжний характер. Часто такі висновки були результатом зловживань службовим становищем та корупційних схем. Тому законодавець врахував ці обставини. Тепер висновок експерта не є доказом, а має допоміжний характер, а суд, у свою чергу, має робити самостійні висновки, враховуючи усі обставини справи.

Ще одним запобіжником порушення прав, свобод та інтересів громадян під час реалізації адміністративного судочинства виступає норма, передбачена у ст. 82 КАСУ, де описано процедуру огляду доказів. Речові докази, що швидко псуються можуть бути негайно оглянуті судом. Таким чином, попри існуючі недоліки в законодавстві відбулись істотні зрушення щодо реалізації проведення експертиз в адміністративному судочинстві.

Окрім уже зазначених зрушень, слід вдосконалити систему професійного відбору експертів, реалізувати їх акредитацію, створити єдину державну систему експертів та методів експертних досліджень, що дасть можливість зробити адміністративні процеси більш відкритими.

Висновок: Процедура проведення експертизи в адміністративному судочинстві потребує вдосконалення у сфері роботи з експертами, їх прав та обов'язків, а також покращення механізмів ініціації експертизи. Серед основних причин виникнення даної проблеми є недостатній рівень науково-практичного обґрунтування доказової бази, нечіткість критеріїв оцінювання доказів, низька компетентність експертів у окремій галузі права, невизначеність процедури встановлення прав на ініціювання проведення експертизи, складність оцінювання підстав для залучення експертів та відсутності стандартизації форм надання висновків. Існуючі запобіжники порушення процедури проведення експертизи в адміністративному судочинстві представлені у вигляді нормативно-правових заходів,

направлених на відкритість, та неупередженість судової експертизи. Зважаючи на значну кількість змін в адміністративному законодавстві, що, безумовно, позитивно вплинули на процедуру проведення експертизи в адміністративному судочинстві, досі існують потреби в розширенні кола можливостей для вибору експертів. У той же час, законодавчо не встановлено вимог до ліцензування та проведення їх атестації, що також впливає на рівень компетенції даних експертів. Вирішення даної проблеми може бути реалізовано на основі використання міжнародного досвіду та удосконалення чинного законодавства.

Література

1. Про судову експертизу. Закон України. Редакція від 20.01.2018 року URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4038-12>
2. Про затвердження Інструкції про призначення та проведення судових експертиз та експертних досліджень та Науково-методичних рекомендацій з питань підготовки та призначення судових експертиз та експертних досліджень. Наказ Міністерства юстиції України від 08.10.98 № 53/5. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z0705-98>
3. Про затвердження Інструкції про особливості здійснення судово-експертної діяльності атестованими судовими експертами, що не працюють у державних спеціалізованих експертних установах. Наказ Міністерства юстиції України від 12.12.2011 № 3505/5. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1431-11>
4. Шахман Н. В. Проблема проведення експертизи у справах про адміністративні правопорушення // Держава і право. 2010.- № 47. с. 235-239.
5. Кравченко О. А. Правові та організаційні проблеми регулювання судово-експертної діяльності // Вчені записки Таврійського національного університету ім. В.І. Вернадського, Серія «Юридичні науки». 2013. Том 26 (65), №1. С. 233-237.
6. Кодекс адміністративного судочинства України. Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2005, № 35-36, № 37, ст.446. Редакція від 14.06.2018. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>

7. Кодекс України про адміністративні правопорушення. Редакція від 27.09.2018, підстава 2262-VIII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>

8. Гладун О. З. Проблемні аспекти провадження у справах про адміністративні корупційні правопорушення // Вісн. Вищ. ради юстиції. 2013. № 3. С. 40-45

9. Самбор М. А. Окремі питання правового регулювання участі експерта у справах про адміністративні правопорушення /- М. А. Самбор, Н. О. Смілик // Юрид. наука. 2014. № 1. С. 57-65

10. Проблема проведення експертизи у справах про адміністративні правопорушення // Держава і право. 2010. № 47. С. 238-243.

11. Цивільний процесуальний Кодекс України. Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2004, № 40-41, 42, ст.492 URL:<http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1618-15>

12. Господарський процесуальний Кодекс України, (Відомості Верховної Ради України (ВВР), 1992, № 6, ст.56. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1798-12>

13. Регламент Суду Європейського Суду з прав людини, Документ 980_067. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1798-12>

14. Закон України Про внесення змін до Господарського процесуального кодексу України, Цивільного процесуального кодексу України, Кодексу адміністративного судочинства України та інших законодавчих актів, (Відомості Верховної Ради (ВВР), 2017, № 48, ст. 436), Документ 2147-VIII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2147-19>

Summary

The Constitution of Ukraine comprises the norm according to which everyone has the right, by any means not prohibited by law, to protect their

rights and freedoms from violations and unlawful encroachments. Everyone is guaranteed the judicial protection of their rights. However, sometimes such a constitutional norm, in fact, requires additional measures related to the knowledge of narrow-profile specialists. In such cases, experts are involved in the case, that is, individuals who have special knowledge in the field of science, technology, art, crafts, etc.

The process of involving an expert as a carrier of special knowledge and skills is considered by the author in the publication. The author formulates the purpose of the article - the study of the mechanisms of legal regulation of the procedure for conducting expert examinations in administrative legal proceedings of Ukraine. Possible violations of the examination are analyzed, and preventive measures are considered, in order to prevent violations in accordance with the norms of the current legislation during the involvement of an expert.

It is concluded that the procedure for conducting an expert examination in administrative proceedings needs to be improved in the area of work with experts, their rights and responsibilities, as well as the improvement of the mechanisms for initiating an examination. Among the main causes of this problem are the insufficient level of scientific and practical substantiation of the evidence base, the uncertainty of the criteria for evaluating evidence, the low level of professionalism of experts in a separate branch of law, the uncertainty of the procedure for establishing rights to initiate an expert examination, the difficulty of evaluating the grounds for involving experts and the lack of standardization of forms of provision of conclusions.

Key words: expertise, principles of law, administrative justice, prevention of violation of the law, examination procedures, judicial expertise.