

УДК 342.922

DOI <https://doi.org/10.32836/2521-6473-2018-2-74-79>

М. В. Романюк, юрист, експерт-оцінювач,
директор Приватного підприємства
«Консалтингова група «АРГО-ЕКСПЕРТ»,
аспірант Міжрегіональної Академії
управління персоналом

МІЖНАРОДНИЙ ДОСВІД ПРОВЕДЕННЯ ЕКСПЕРТИЗ В АДМІНІСТРАТИВНОМУ СУДОЧИНСТВІ

У статті розглянуто міжнародний досвід проведення експертиз в адміністративному судочинстві. Досліджено проблематику вітчизняних підходів із застосування норм права для забезпечення ефективності експертних досліджень. Наголошується на тому, що судова експертиза, що проводиться під час здійснення адміністративного судочинства, завжди була об'єктом уваги не лише науковців, але й політиків, підприємців та урядових структур іноземних держав, оскільки сам процес встановлення істини можна розглядати як інструмент реалізації певних інтересів зазначеного кола суб'єктів правовідносин. На основі результатів вивчення міжнародного досвіду представлено пропозиції щодо оптимізації шляхів встановлення істини під час урегулювання адміністративних спорів в адміністративних судах України.

Ключові слова: судова експертиза, адміністративне судочинство, положення закону, нормативно-правові документи, міжнародний досвід, міжнародне право.

M. V. Romanyuk. International experience of conducting examinations in administrative proceedings

Today, the mechanism of conducting forensic expertise has certain weaknesses that can be attributed: the requirements for the competence of the expert and his professional accreditation are limited to the scientific rank and the court decision on the admission of such an expert to the procedure for the adoption of judgments is often realized only on the basis of experts' conclusions, and not on general conclusions, taking into account all the circumstances of the case; disregard for third parties evidence, etc.

All these and many other issues create a significant obstacle on the way to the European development of our country and its integration into the international legal space. The forensic examination that has been conducted during administrative proceedings has always been the focus of attention of scientists, but also of politicians, businessmen and government structures of foreign states, since the process of establishing truth can be considered as an instrument for realizing certain interests of the specified circle of subjects of legal relations. Based on the above, the relevance of the study of international experience, and hence the relevance of the chosen topic, is emphasized.

The article deals with the international experience of conducting expert assessments in administrative proceedings. The problems of domestic approaches to the application of the law to ensure the efficiency of expert research are investigated. Based on international experience, suggestions are made on optimizing ways to establish the truth in resolving administrative disputes in the administrative courts of Ukraine.

Key words: forensic examination, administrative justice, provisions of law, normative-legal documents, international experience, international law.

Постановка проблеми. Однією з найважливіших особливостей нашого часу є зростання темпів всіх суспільних процесів: від соціальних і економічних, до технологічних та інформаційних. Платою за це стають негативні тенденції в адміністративних спорах, де суперечки неможливо врегулювати без застосування спеціальних знань. Крім того, істотні зміни в діяльності судової системи, зумовлені зазначеними чинниками, певним чином змінюють роль принципу змагальності, який означає не тільки суперечки сторін стосовно правових аспектів,

© М. В. Романюк, 2018

але також є предметом оцінювання сутності таких суперечок, вивчення яких можливе тільки шляхом кваліфікованого експертного дослідження. Все це призводить до зростання кількості й ускладнення змісту правозастосування судових експертиз.

На сучасному етапі розвитку правничої науки в адміністративному судочинстві проблеми проведення судової експертизи набувають особливої актуальності. Передусім це пов'язано з розширенням сфери адміністративної діяльності, появою нових галузей права, а також нових форм економічної співпраці, виникненням криптовалют, збільшенням інтеграційних процесів у міжнародну систему права та трансформацією суспільства, зумовленою переходом людства на новий етап еволюції, який дістав назву «Четверта технологічна революція».

Все це та багато інших питань сформувало потребу в оптимізації судової системи загалом та процедури встановлення справедливості в адміністративних судах України зокрема.

Сьогодні механізм проведення судової експертизи має слабкі місця, до яких можна віднести такі: вимоги до компетенції експерта та його професійної акредитації обмежуються лише вченим званням та рішенням суду про допуск такого експерта (ст. 73 Цивільного процесуального кодексу (далі – ЦПК), ст. 70 Господарського процесуального кодексу (далі – ГПК) та ст. 69 Кодексу адміністративного судочинства (далі – КАС) [1; 2; 3]); процедури ухвали суддівських рішень досить часто реалізуються лише на основі висновків експертів, а не на загальних висновках, з урахуванням усіх обставин справи; нехтування доказами третіх осіб тощо.

Зазначене створює перешкоди на шляху розвитку нашої країни та її інтеграції до міжнародного правового простору.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Судова експертиза, що поводить під час здійснення адміністративного судочинства, завжди була об'єктом уваги не лише науковців, але й політиків, підприємців та урядових структур іноземних держав, оскільки сам процес встановлення істини можна розглядати як інструмент реалізації інтересів зазначеного кола суб'єктів правовідносин.

Аналіз міжнародного досвіду зазвичай спрямований на вивчення нормативної бази, тому методологія дослідження, застосована в статті, оснований на принципах наукової дедукції – від загального до окремого.

З огляду на вітчизняні потреби у висококваліфікованих судових експертах, вивчення досвіду Білорусії може бути корисним і для України, оскільки основна мета створеного в Республіці Білорусь Державного комітету судових експертиз – забезпечити суди належними фахівцями з окремих галузей права, що зазначено в положеннях про діяльність Комітету, які за ініціативи президента Білорусії були ним затверджені 1 липня 2013 р. (наказ № 292) [4]. Варто виділити обов'язкове ліцензування експертної діяльності. Указом президента Республіки Білорусь від 1 вересня 2010 р. № 450 «Про ліцензування окремих видів діяльності» визначено, що судово-експертна діяльність підлягає обов'язковому ліцензуванню [5]. Так, підприємства з надання послуг Білоруської торгово-промислової палати є ліцензіатами і проводять судові експертизи за ухвалою суду, постанови прокурора, слідчого, дізнавача, а також посадовою особою органу, що проводить адміністративний процес.

Л. Романенко в дослідженні міжнародного досвіду діяльності таких установ зазначає, що подібні структури в багатьох країнах Європи діють спільно із правоохоронними органами та державними установами [6].

До суб'єктів експертних досліджень можна віднести не лише державні структури, що діють в межах законодавства країн, де розташовані такі центри проведення судових експертиз, а й міжнародні організації, як-от Європейська мережа судово-експертних установ – European Network of Forensic Science Institutes (ENFSI), яка створена 1955 р. й являє собою об'єднання експертних структур багатьох країн світу [7]. До складу ENFSI входить три структури: Комі-

тет робочих груп експертів; Комітет з якості та кваліфікації; Європейська академія судово-експертної науки EAFS. Метою організації є підвищення якості судово-експертної науки Європи, що зазначено в її статуті [8]. Дослідженням ефективності співпраці з ENFSI приділено багато уваги вітчизняними вченими. До таких робіт можна віднести напрацювання О. Матвеевсько-го, який розглядав ефективність реалізації перевірки процедури проведення судової експертизи на основі міжнародного досвіду [9, с. 54], В. Хоша та Т. Москвіна, Н. Панько, де наведено можливості покращення взаємодії судових експертів із правоохоронними органами та державними установами різного рівня з використанням досвіду ENFSI [10, с. 166–167; 11, с. 3–7], Т. Москвіної, в яких розглядалася можливість здійснення акредитації судових експертів за міжнародним стандартом ISO 17025 (ISO 9001) [10, с. 167].

Деякі країни мають концепцію використання судової експертизи не лише як досудового проведення досліджень, а й як судово-експертної науки. Це стосується не лише адміністративного судочинства. Так, дослідник А. Купріянова під час вивчення досвіду Сполучених Штатів Америки (далі – США) виділила низку ключових чинників, які підвищують ефективність процедури проведення експертизи завдяки формуванню потужної наукової бази, що функціонує як мережа знань та доповнюються експертами на основі їхньої практичної діяльності. Кожна справа детально документується, потім заноситься до бази знань експертної установи, після чого вона стає об'єктом досліджень не лише даного кола експертів, а й наукових установ, різних відомств та організацій, що провадять прикладні дослідження з даної проблематики. Так формуються якісні спеціалісти, що мають широкий досвід та вчать не лише на власних досягненнях і помилках. За аналогічним принципом, як зазначає А. Купріянова, діє Білоруська система обміну знаннями в області судово-експертної діяльності [12].

Попри значну кількість пропозицій щодо ефективного функціонування експертної системи в Україні, які пов'язані зі створенням експертних центрів, комісій із проведення експертиз, комітетів та ін., є значна потреба в оптимізації процедури залучення зовнішніх експертів. На відміну від вітчизняного законодавства, де положення ст. ст. 273, 275 Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) [3], які регламентують права й обов'язки судових експертів, не визначають процедури підстав для залучення експертів, така можливість передбачена правилом 44 Регламенту Європейського суду з прав людини (далі – ЄСПЛ) [13]. Окрім незалежних експертів, ЄСПЛ використовує можливості для залучення адвокатів, які функціонують як неупереджені радники суду. Органом, який зосереджує такі можливості, виступає інститут генеральних адвокатів Європейського Союзу (далі – ЄС, що функціонує при ЄСПЛ).

Отже, окрім ефективного формування інститутів судових експертиз, міжнародний досвід багатий нормативно-правовим інструментарієм, який збільшує можливості експертних процедур завдяки залученню значної кількості суб'єктів проведення експертизи, а також збільшенням вимог до їхньої компетенції на основі ліцензування таких експертів, проведення їх акредитації та тестувань.

За роки незалежності Україна зробила значні кроки для інтеграції вітчизняної правової системи в систему міжнародного права, що, безумовно, сприяє нормативно-правовому регулюванню судово-експертної діяльності в адміністративному судочинстві, проте невирішені питання, серед яких рівень компетенції експертів, процедури регулювання проведення судової експертизи та багато інших проблем, лише збільшують актуальність залучення світового досвіду для оптимізації експертних процедур в Україні. Отже, для вирішення даної проблеми наявних здобутків недостатньо, а рівень наукового розроблення можна підвищити завдяки міжнародному досвіду.

Мета статті – проаналізувати міжнародний досвід проведення експертиз в адміністративному судочинстві; дослідити вітчизняні підходи із застосування норм права для забезпечен-

ня ефективності експертних досліджень; надати пропозиції щодо оптимізації шляхів встановлення істини під час урегулювання адміністративних спорів в адміністративних судах України.

Виклад основного матеріалу. Однією з особливостей вітчизняного адміністративного судочинства є постійне перетягування ролі експерта та судді в процедурі вирішення справи. З одного боку, суддя не може робити висновки, базуючись лише на висновках експерта, а з іншого – лише експерт найбільш компетентний в окремій галузі права. Суддя не може ігнорувати експерта, оскільки зобов'язаний додати до його висновку ще й свою оцінку. Інакше може з'явитися сумнів щодо обґрунтованості судового рішення. Це створює передумови для корупційних дій та лобіювання інтересів зацікавлених сторін судового процесу. Хоча суддя може не взяти до уваги експертний висновок, оцінити його критично, не погодитися з ним, тобто прерогатива в трактуванні правової норми і взагалі в застосуванні права як була, так і залишається в суддів. Вітчизняне законодавчо позбавлено ефективних запобіжників порушення процедури проведення експертизи в адміністративному судочинстві. Як передовий досвід в цьому аспекті можна взяти до уваги досвід низки країн ЄС, де експертна служба є частиною Міністерства юстиції. Така структура наявна в Португалії та Нідерландах [14]. Франція також має інтегровану до складу правоохоронних органів та органів юстиції систему експертних інститутів. Такий досвід широко застосовується в Іспанії та Польщі.

Авторське дослідження міжнародного досвіду застосування експертних процедур в адміністративному судочинстві, запропоноване Н. Філик, висвітлює науково-дослідні можливості Словаччини та Туреччини, де експертні центри функціонують при університетах, які надають допомогу в процесі проведення експертиз під час судового процесу [15]. Зважаючи на процедуру ухвалення рішень, компетенція експерта також є головною проблемою вітчизняного судочинства. Вирішення цієї проблеми в міжнародному правовому полі має два напрями: жорсткі вимоги до сертифікації та ліцензування експертів, створення конкурентних умов між експертами та різних категорій експертів, що дає можливість реалізовувати контроль усередині експертної мережі завдяки взаємозв'язку в діяльності таких експертів. Так, англосаксонська правова система поділяє судових експертів на два класи: експертів із технічною ознакою і технічних експертів. Перші дають свідчення лише на основі власних знань, тобто знань, які вони отримали в результаті сприйняття тих чи інших подій. Друга категорія формує власні висновки за результатами аналізу [16, с. 3; 17, с. 660]. Відповідні класи, у свою чергу, поділені на такі категорії:

- експерти, що не дають свідчення, експерти-консультанти;
- експерти, що дають свідчення;
- внутрішні експерти;
- експерти, призначені судом.

До першого типу належать обізнані особи, що виступають як технічні консультанти однієї зі сторін у судовому процесі. Вони виконують функцію неофіційних технічних захисників. Їх можна розглядати як членів команди однієї зі сторін адміністративного спору. Другий тип – експерти, залучені однією зі сторін, які беруть участь в судовому процесі для формування експертних висновків. Третій тип фактично являє комбінацію між першим та другим типом експертів. Зазвичай експертів цього типу залучають тоді, коли об'єкт спору потребує специфічних знань в окремій галузі права. Експертів останнього типу залучають тоді, коли сторона не може дозволити собі залучити іншого експерта.

Як і в багатьох європейських країнах, а також у сусідній Білорусії, експерти проходять обов'язкову сертифікацію та мають ліцензію на відповідну діяльність. У США та Канаді є ціла мережа професійних організацій, які діють у сфері сертифікації та ліцензування експертів. Північноамериканських експерт зазвичай має кілька ліцензій або сертифікатів, виданих різними організаціями.

У країнах англосаксонської правової системи питання про оцінювання експертних висновків регламентуються спеціальними законами. Так, відповідні норми закону відіграють роль запобіжників порушення суддями порядку ухвалення рішень, які можуть застосуватись і в Україні, оскільки вітчизняний законодавець таких положень не передбачив, тому в адміністративному судочинстві України наявна проблема ухвалення рішень лише на основі висновків експерта.

У закордонних країнах регулювання судово-експертної процедури регламентується спеціальним законом та іншими нормативними документами.

Хоча Україна також має закон про судову експертизу [18], проте низка невирішених питань вказує на необхідність оптимізації адміністративного законодавства комплексно. Країни ЄС активно використовують відомчі експертні установи для виконання експертної діяльності в судах, діють спільно з Міністерством юстиції.

В Україні може бути ефективно застосована американська модель обрання експертів, що створить конкуренцію між самими експертами, що не може не відобразитися на якості їхніх послуг, а створення на базі Міністерства юстиції судово-експертного центру, як це організовано в деяких європейських країнах, окрім покращення науково-методичного складника вітчизняного судочинства, може слугувати потужною платформою для вирішення проблем адміністративного судочинства в Україні.

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у цьому напрямі. Аналіз вітчизняних підходів із застосування норм права для забезпечення ефективності експертних досліджень показав, що міжнародна практика регулювання судово-експертної діяльності передбачає обов'язкову процедуру ліцензування, що дає можливість збільшити рівень компетенції експертів. На відміну від вітчизняного законодавства, низка європейських країн, США та Канада на нормативно-правовому рівні врегулювали можливість вибору експерта сторонами адміністративного процесу. Крім того, деякі країни інтегрували судово-експертну систему в міністерства та відомства юстиції, у правоохоронну систему шляхом створення на їх базі експертно-дослідницьких центрів, метою існування яких є забезпечення необхідної якості експертів, їхнього професійного рівня, а також забезпечення судової системи ефективною дослідницькою базою. Застосування досвіду європейської та західної судово-експертної діяльності в Україні дасть можливість збільшити рівень компетенції експертів, усунути прогалини в процедурах призначення експертів та ухваленні суддівських рішень на основі експертних висновків.

Список використаних джерел:

1. Господарський процесуальний кодекс України. Відомості Верховної Ради України. 1992. № 6. Ст. 56. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1798-12>.
2. Цивільний процесуальний кодекс України. Відомості Верховної Ради України. 2004. № № 40–42. Ст. 492. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1618-15>.
3. Кодекс адміністративного судочинства України. Відомості Верховної Ради України. 2005. № № 35–37. Ст. 446 (редакція від 14 червня 2018 р.). URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2747-15>.
4. Вопросы Государственного комитета судебных экспертиз Республики Беларусь: Указ президента Республики Беларусь от 1 июля 2013 г. № 292. URL: <http://pravo.by/document/?guid=3871&p0=P3130029>.
5. О лицензировании некоторых видов деятельности: Указ президента Республики Беларусь от 1 сентября 2010 г. № 450. URL: <http://president.gov.by/>.
6. Романенко Л. Развитие организации судебно-экспертной деятельности в Украине с учетом опыта некоторых зарубежных стран. Право та управління. 2012. № 1. С. 444–452.

7 Kopp I., Sprangers W. History of European Network of Forensic science institutes. *Problems of Forensic Sciences*. 2002. Vol. 50 (L). P. 203–217.

8 European Network of Forensic Science Institutes. *World of Forensic Science // Encyclopedia.com*. 11 Nov. 2018. URL: <https://www.encyclopedia.com>.

9 Матвеевський О. Міжнародно-правове забезпечення судових експертиз: постановка питання. *Митна справа*. 2013. № 6 (90). С. 51–57.

10 Хоша В. Проблеми питання акредитації експертних установ в Мін'юсті України в аспекті вступу до Європейського співтовариства. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2010. № № 4–5 (102–103). С. 165–175.

11 Панько Н. Допит експерта в суді як засіб оцінки його висновку. *Часопис Київського університету права*. 2013. № 1. С. 280–283.

12 Куприянова А. Перспективы развития государственной судебно-экспертной деятельности в Республике Беларусь. *Законность и правопорядок*. 2011. № 2 (18). С. 35–39.

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

14 Романенко Л. Розвиток організації судово-експертної діяльності в Україні з урахуванням досвіду деяких зарубіжних країн. *Право та управління*. 2012. № 1. С. 444–452.

15 Філик Н. Окремі питання правового регулювання судової експертизи об'єктів інтелектуальної власності. *Бюлетень Міністерства юстиції України*. 2007. № 8. С. 37–43.

16 Speight J. *The Scientist or Engineer as an Expert Witness*. N. Y.: CRC Press, 2009. 210 p.

17 *Black's Law Dictionary / by ed. B. Garner*. 9-th ed. St. Paul, MN: Thomson Reuters, 2009. 1920 p.

18 Закон України про судову експертизу. *Відомості Верховної Ради України*. 1994. № 28. Ст. 232. Документ 4038–XII, чинний, поточна редакція від 20 січня 2018 р., підстава – 2249–VIII. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/4038-12>.