

УДК 351.741(477)'06

Ю.В. Вересенко,
здобувач ДНДІ МВС України

СУТНІСТЬ ТА СТРУКТУРА АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСУ ЕКСПЕРТНОЇ СЛУЖБИ В ОНОВЛЕНІЙ СИСТЕМІ МВС УКРАЇНИ

У статті на основі проведеного аналізу нормативно-правової бази та теоретичних напрацювань вітчизняних і зарубіжних вчених досліджено сутність та структуру адміністративно-правового статусу Експертної служби в оновленій системі МВС України. Висловлено авторську думку щодо наявних у наукових джерелах визначень правового статусу, а також структурних елементів. Запропоновано визначення поняття адміністративно-правового статусу Експертної служби в оновленій системі МВС України. Серед структурних елементів його змісту виділено такі: функції та завдання; сукупність посадових обов'язків та прав (компетенція); юридична відповідальність; передбачені за посадою заборони.

Ключові слова: Міністерство внутрішніх справ України, Експертна служба, адміністративно-правовий статус, орган державної влади, підрозділ.

В статье на основе проведенного анализа нормативно-правовой базы и теоретических разработок отечественных и зарубежных ученых исследовано сущность и структуру административно-правового статуса Экспертной службы в обновленной системе МВД Украины. Выражено авторское мнение относительно имеющихся в научных источниках определений правового статуса, а также структурных элементов. Предложено определение понятия административно-правового статуса Экспертной службы в обновленной системе МВД Украины. Среди структурных элементов его содержания выделены такие: функции и задания; совокупность должностных обязанностей и прав (компетенция); юридическая ответственность; предусмотрены по должности запреты.

Ключевые слова: Министерство внутренних дел Украины, Экспертная служба, административно-правовой статус, орган государственной власти, подразделение.

In the paper on the basis of the analysis of the regulatory support and of the theoretical developments of domestic and foreign scholars studied the nature and structure of administrative legal status of Expert Service in the updated Ministry of Internal Affairs of Ukraine. The author's opinion on available in the scientific literature definitions of legal status as well as its structural elements is expressed. The definition of administrative legal status of the Expert Service in the updated Ministry of Internal Affairs of Ukraine is suggested. Among the structural elements of its content the following: the functions and tasks; a set of duties and rights (competencies); legal liability; provides for post bans are highlighted.

Keywords: the Ministry of Internal Affairs of Ukraine, the Expert Service, administrative legal status, public authority, unit.

На сучасному етапі свого розвитку судово-експертна діяльність залишається ключовим напрямом отримання інформації, яка необхідна для попередження вчинення злочинів і правопорушень, а також їх розслідування і розкриття органами

досудового розслідування у разі вчинення. В системі МВС України практична реалізація вказаного вище напрямку діяльності протягом значного часу була і залишається покладеною на відповідний підрозділ – Експертну службу. Водночас беручи до уваги останні зміни, які відбулися в адміністративно-правовому забезпеченні функціонування Експертної служби, що викликані проведенням реформаційних заходів в системі МВС України, виникає необхідність здійснення окремого дослідження адміністративно-правового статусу Експертної служби в оновленій системі МВС України.

Слід вказати, що основоположний вклад в дослідження проблематики правового статусу, в тому числі, правового статусу органів виконавчої влади, займалися такі вчені як: В.Б. Авер'янов, В.М. Бевзенко, С.В. Ківалов, В.К. Колпакова, Є.Б. Кубком, В.М. Марчуком, Н.Р. Нижником, В.Ф. Опришка, М.П. Орзіха, О.П. Рябченко, В.М. Селівановим, В.Ф. Сіренко, М.М. Тищенко, О.Ф. Фрицького, О.І. Харитонової, В.В. Цветковим, В.М. Шаповала.

Разом з тим, детальне дослідження теоретичних напрацювань вітчизняних і зарубіжних дослідників дозволяє стверджувати про відсутність сталого розуміння поняття правового статусу, а також його структуроутворюючого змісту. У зв'язку з цим, здійснення окремого дослідження адміністративно-правового статусу Експертної служби МВС України вбачається нам досить актуальним.

Розпочинаючи дослідження, першочергово слід звернути увагу на визначене у Великому тлумачному словнику сучасної української мови поняття “статус”: (лат. status – становище) – сукупність прав і обов'язків громадянина або юридичної особи [1, с. 1191].

Зважаючи на те, що ціль нашого дослідження полягає у з'ясуванні сутності статусу сучасної Експертної служби МВС України, вона ж, у свою чергу, є структурним підрозділом центрального органу виконавчої влади, тобто юридичної особи, то зосередимо увагу на аналізі сучасних напрацювань вчених, щодо розробки поняття адміністративно-правового статусу органів виконавчої влади як юридичних осіб, які опубліковані у наукових джерелах та близькі за змістом до поняття адміністративно-правового статусу Експертної служби МВС України.

Зокрема, В.Б. Авер'янов зазначає, що кожний окремий орган виконавчої влади виконує діяльність, що характеризується чітко визначеною державою спрямованістю, цілями, завданнями та функціями, певним обсягом компетенції (прав і обов'язків) [2, с. 200; 3, с. 84].

На думку С.Л. Курило під адміністративно-правовим статусом органів внутрішніх справ і місцевих органів влади як суб'єктів взаємодії слід розуміти їхнє положення (становище) у системі суспільних відносин та механізмі державного управління, що визначається державою шляхом закріплення в нормах адміністративного законодавства їхніх завдань, функцій, повноважень та відповідальності, які реалізуються зазначеними суб'єктами через відповідні адміністративно-правові (управлінські) відносини, зокрема, ті, що складаються безпосередньо під час їхньої взаємодії з питань забезпечення громадської безпеки та громадського порядку [4, с. 525–526].

С.А. Буткевич, досліджуючи адміністративно-правовий статус Держфінмоніторингу України, на підставі аналізу наукових розробок та чинного законодавства встановив, що адміністративно-правовий статус Держфінмоніторингу України – це правова категорія, що характеризує його місце в системі органів державної влади, визначає межі діяльності його працівників у стосунках з іншими суб'єктами правовідносин [5, с. 10]. До складу адміністративно-правового статусу

Держфінмоніторингу України входять компетенція, правозастосування та юридична відповідальність [5, с. 14].

Аналізуючи подані вище визначення, слід зазначити, що ми поділяємо думку вчених стосовно того, що правовий статусу юридичної особи характеризує її місце в ієрархічній системі органів державної влади. Водночас, стосовно позиціонування Експертної служби МВС України в згаданій системі, слід пам'ятати, що оскільки згадана служба яка репрезентована системою установ судової експертизи по всій Україні, знаходиться в структурі Міністерства внутрішніх справ України, то її положення в системі органів державної влади слід розглядати з точки зору її позиціонування як підрозділу органу виконавчої влади, а не самого органу виконавчої влади, яким є МВС України. Таким чином структуру змісту адміністративно-правового статусу Експертної служби МВС України слід формувати з позиції її розуміння як підрозділу Міністерства внутрішніх справ України.

З точки зору О. Синкової особливість адміністративно-правового статусу органу виконавчої влади зумовлена його структурою, що має складний характер, та окреслює його роль в адміністративних правовідносинах. На думку вченого, основним елементом у структурі адміністративно-правового статусу є компетенція, під якою розуміється сукупність прав та обов'язків. До складових структури адміністративно-правового статусу органу виконавчої влади відноситься також відповідальність, функції, завдання, організація та порядок здійснення діяльності [6, с. 63].

В контексті теми нашого дослідження, а також через призму сприйняття сутності адміністративно-правового статусу Експертної служби МВС України, на нашу думку, слід не погодитися з твердженням О. Синкової, стосовно того, що особливість адміністративно-правового статусу органу виконавчої влади зумовлена його структурою. Аналізуючи визначені автором структурні елементи правового статусу органу виконавчої влади, а саме: права і обов'язки (компетенція); відповідальність; функції; завдання; організація; порядок здійснення діяльності, важко стверджувати, що у своїй сукупності ці структурні елементи правового статусу формують особливість згаданого статусу для органу виконавчої влади. На нашу думку, вони є базовими для будь-якого органу влади. Вони присутні в структурі правового статусу, наприклад, і Кабінету Міністрів України, і Міністерства освіти і науки, і Міністерства внутрішніх справ України, і навіть одного з його структурних підрозділів – Експертної служби.

Крім того, враховуючи те, що відповідно до пункту 1 Положення про Експертну службу МВС України (далі – Положення), Експертна служба МВС України складається з Державного науково-дослідного експертно-криміналістичного центру (далі – ДНДЕКЦ) та територіальних підрозділів – науково-дослідних експертно-криміналістичних центрів (далі – НДЕКЦ), водночас зважаючи на те, що відповідно до пункту 8 Положення, ДНДЕКЦ та НДЕКЦ діють на підставі положень, що затверджуються Міністром внутрішніх справ України [7], то структурні підрозділи Експертної служби МВС України фактично являються окремими юридичними особами. В структурі свого адміністративно-правового статусу вони також мають сукупність прав і обов'язків, юридичну відповідальність, функції, завдання; організацію і порядок здійснення діяльності, про які зазначає О. Синкова. Разом з тим, жодних особливостей правового статусу Експертної служби МВС України, зазначені вище структурні елементи, на нашу думку, не розкривають.

На підставі власного бачення категорії правового статусу загалом, а також адміністративно-правового статусу Експертної служби МВС України зокрема, вважаємо, що особливість правового статусу знаходить свій зовнішній вираз

виключно через сутність змісту його структурних елементів. Вказане, на наш погляд, стосується і органу виконавчої влади, про який зазначає О. Синкова, і підрозділу органу виконавчої влади – Експертної служби МВС України, і навіть ДНДЕКЦ МВС України та кожного окремого (територіального) НДЕКЦ.

Так, наприклад, як ми вже зазначали вище, такі структурні елементи правового статусу, як завдання, права і обов'язки, відповідальність, характерні для адміністративно-правового статусу будь-якої юридичної особи. Водночас сутність змісту вказаних вище структурних елементів, різняться в залежності від їх належності до правового статусу того чи іншого суб'єкта права.

Зокрема, відповідно до частини 1 пункту 3 Положення про Міністерство внутрішніх справ України, одним з основних завдань МВС є забезпечення формування державної політики у сферах охорони прав і свобод, інтересів суспільства і держави, протидії злочинності, забезпечення публічної безпеки і порядку, а також надання поліцейських послуг. Для реалізації цього завдання, МВС відповідно до частини 7 пункту 4 зазначеного вище нормативно-правового акта, має обов'язок організовувати в межах повноважень, передбачених законом, організаційно-управлінське та науково-методичне забезпечення судово-експертної діяльності. Згідно з частиною 13 пункту 11, Міністр, як керівник МВС, притягує до дисциплінарної відповідальності керівників закладів, установ і підприємств, що належать до сфери управління МВС України [8].

Що стосується Експертної служби МВС України, відповідно до пункту 3 Положення про Експертну службу МВС України, одним із основних її завдань є здійснення судово-експертної діяльності. Згідно з частиною пункту 4 вказаного вище правового акта, вона має проводити судову експертизу в кримінальному, виконавчому провадженні, адміністративних, цивільних та господарських справах, справах про адміністративні правопорушення. Відповідно до частини 9 пункту 12, керівник Експертної служби МВС України, порушує в установленому порядку питання щодо заохочення та притягнення до дисциплінарної відповідальності першого заступника, заступників та керівників НДЕКЦ [7].

Тож, зважаючи на викладене вище, а також беручи до уваги положення норм права, які визначають сутність структурних елементів правового статусу окремих юридичних осіб, у нашому випадку МВС України та Експертної служби МВС України, практично можна впевнитися, що ключове значення для визначення та розуміння особливостей адміністративно-правового статусу суб'єкта права, а в нашому випадку, Експертної служби МВС України має саме сутність змісту структуроутворюючих елементів правового статусу, а не кількісно-якісна пропорція самих структурних елементів цього статусу.

Продовжуючи наше дослідження, зупинимося детальніше на такій категорії адміністративно-правового статусу, як компетенція. Справа в тому, що деякі вчені є прихильниками того, що компетенція як структурна одиниця адміністративно-правового статусу знаходить свій зовнішній вираз у поєднанні прав і обов'язків уповноважених посадових осіб, водночас деякі з них вважають, що компетенція в структурі адміністративно-правового статусу репрезентована виключно обов'язками та предметом відання.

Так, зокрема, Н.В. Лебідь, вивчаючи поняття та структуру адміністративно-правового статусу державних інспекцій зробила висновок, що правовий статус державних інспекцій є складною правовою конструкцією, який включає в себе такі елементи: цілі, завдання, функції; компетенцію; організаційний блок елементів; відповідальність. Дослідник підкреслив, що цілі, завдання, функції державних органів – це різнопорядкові категорії. Функції державних інспекцій

доцільно формулювати у відповідних нормативних актах через закріплення встановленого переліку завдань. Компетенція державних інспекцій вміщує в собі предмети відання (підвідомчість) та повноваження (обов'язки). У межах компетенції можна виділити функціональні, процесуальні, предметні, територіальні повноваження [9, с. 8].

Д.І. Бахрах виділяє два структурних елементи компетенції: перший елемент включає обов'язки і права, пов'язані із здійсненням влади, участю у владних відносинах, у тому числі й право видавати певні акти; другий елемент компетенції – підвідомчість, правове закріплення кола об'єктів, предметів, справ, на які розповсюджуються владні повноваження [10, с. 177–178].

Аналізуючи позиції авторів, зазначимо, що пунктом 5 частини 1 статті 2 Закону України “Про державну службу” визначено поняття “професійна компетентність” як здатність особи в межах визначених за посадою повноважень застосовувати спеціальні знання, уміння та навички, виявляти відповідні моральні та ділові якості для належного виконання встановлених завдань і обов'язків, навчання, професійного та особистісного розвитку [11]. Відштовхуючись від такого визначеного законодавцем тлумачення терміну професійної компетентності, слід зазначити, що, оскільки повноваження – це сукупність прав і обов'язків державних органів і громадських організацій, а також посадових та інших осіб, закріплених за ними у встановленому законодавством порядку для здійснення покладених на них функцій [12, с. 680], то в площині діяльності відповідних уповноважених спеціалістів експертно-криміналістичних підрозділів це право практично проявляється у наявності посадових обов'язків, посадових прав та посадової відповідальності, що у своїй сукупності дозволяє досягти необхідних результатів діяльності. Посадові права і обов'язки відповідного фахівця Експертної служби, наприклад у статусу судового експерта, коли він безпосередньо працює над виконанням судової експертизи, є взаємообумовленими, взаємонеобхідними та взаємодоповнюючими.

На підтвердження зазначеного вище необхідно звернути увагу на положення спеціального законодавства – Закону України “Про судову експертизу”. Так, зокрема, відповідно до статті 12, судовий експерт незалежно від виду судочинства зобов'язаний: 1) провести повне дослідження і дати обґрунтований та об'єктивний письмовий висновок; 2) на вимогу особи або органу, які залучили експерта, судді, суду дати роз'яснення щодо даного ним висновку; 3) заявляти самовідвід за наявності передбачених законодавством підстав, які виключають його участь у справі [13].

Водночас, задля практичної реалізації вказаних вище посадових обов'язків, нерідко судовому експерту необхідним є також реалізувати деякі з передбачених чинним законодавством посадових прав. Зокрема, наприклад, для того, щоб реалізувати посадовий обов'язок щодо здійснення повного дослідження відповідних об'єктів, а також дати з цього приводу повний та об'єктивний висновок, судовий експерт, відповідно до пункту 1 та 2 статті 13 Закону України “Про судову експертизу”, має право: ознайомлюватися з матеріалами справи, що стосуються предмета судової експертизи, й, що особливо важливо, подавати клопотання про надання додаткових матеріалів; вказувати у висновках експерта на виявлені в ході проведення судової експертизи факти, які мають значення для справи і з приводу яких йому не були поставлені питання [13].

У зв'язку з цим можна констатувати, що компетентність як структурний елемент адміністративно-правового статусу Експертної служби МВС України характеризується повноваженнями, які знаходять свій зовнішній вираз

у таких формах, як посадові обов'язки та посадові права відповідних уповноважених фахівців служби.

Детальне вивчення відомчих нормативно-правових актів, якими керуються судові експерти системи МВС України у своїй повсякденній діяльності дозволяє звернути увагу на ще одну категорію, яка має досить важливе значення для якісного виконання службових обов'язків та реалізації службових прав відповідним судовим експертом. Мова йде про заборони, яких має дотримуватися експерт під час практичної реалізації своїх знань та вмінь в межах здійснення судової експертизи.

Відповідно до пункту 2.3 Інструкції про призначення та проведення судових експертиз та експертних досліджень, експерту забороняється: 1) проводити експертизу без письмової вказівки керівника (заступника керівника) експертної установи, керівника структурного підрозділу; 2) передоручати проведення експертизи іншій особі; 3) самостійно збирати матеріали, які підлягають дослідженню, а також вибирати вихідні дані для проведення експертизи, якщо вони відображені в наданих йому матеріалах неоднозначно; 4) вирішувати питання, які виходять за межі спеціальних знань експерта та з'ясування питань права і надавати оцінку законності проведення процедур, регламентованих нормативно-правовими актами; 5) вступати у не передбачені порядком проведення експертизи контакти з особами, якщо такі особи прямо чи опосередковано зацікавлені в результатах експертизи; 6) зберігати матеріали справ та об'єкти експертних досліджень поза службовим приміщенням [14].

З огляду на вище викладене, з нашої точки зору, посадові заборони мають досить важливе значення для реалізації експертом своєї професійної компетенції та мають бути включені, як елемент до структури адміністративно-правового статусу Експертної служби МВС України.

Водночас, слід зазначити, що гарантом об'єктивності, повноти та достовірності здійснення судової експертизи відповідним спеціалістом експертно-криміналістичного підрозділу, тобто належного виконання ним своїх посадових обов'язків та посадових прав, є юридична відповідальність, яку він може понести у разі допущення порушень, пов'язаних з реалізацією згаданих прав і обов'язків.

Як слушно зазначає С.А. Буткевич, юридична відповідальність – це регламентована правовими нормами реакція з боку уповноважених суб'єктів на діяння працівників, що проявляються в недотриманні встановлених законом заборон, невиконанні встановлених законом обов'язків, порушенні цивільно-правових зобов'язань, нанесенні шкоди або завданні збитків і виражена в застосуванні до осіб, які вчинили такі діяння, засобів впливу, що тягнуть за собою позбавлення особистого, майнового або організаційного характеру [5, с. 10].

Безпосередньо для фахівців Експертної служби у статусі судового експерта різновиди юридичної відповідальності прямо передбачено законодавцем у статті 14 Закону України “Про судову Експертизу”. Зокрема, судовий експерт на підставах та в порядку, передбаченими законодавством, може бути притягнутий до дисциплінарної, матеріальної, адміністративної чи кримінальної відповідальності [13].

Тож, на нашу думку, юридична відповідальність, є невід'ємною забезпечуючою складовою адміністративно-правового статусу Експертної служби МВС України.

Підсумовуючи викладене вище, на нашу думку, доцільно запропонувати визначення поняття адміністративно-правового статусу Експертної служби в оновленій системі МВС України: це визначене і закріплене нормами законодавства України, а також відомчих нормативно-правових актів позиціонування Експертної

служби як підрозділу в оновленій системі МВС України, а також в ієрархічній системі органів державної влади, що характеризується достатньою сукупністю складових елементів, необхідних для якісного виконання поставлених перед службою завдань, які дозволяють інтегрувати її роботу в систему реалізації функцій, визначених для МВС України як органу виконавчої влади.

Серед структурних елементів змісту адміністративно-правового статусу Експертної служби в оновленій системі МВС України слід виділити такі, зокрема: 1) функції та завдання; 2) сукупність посадових обов'язків та прав (компетенція); 3) юридична відповідальність; 4) передбачені за посадою заборони.

Водночас слід пам'ятати, що ключове значення для визначення та розуміння особливостей адміністративно-правового статусу Експертної служби МВС України має саме сутність змісту його структуроутворюючих елементів, а не кількісно-якісна пропорція самих структурних елементів статусу зазначеної вище служби.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Великий тлумачний словник сучасної української мови / Уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел.– К.; Ірпінь: ВТФ “Перун”, 2004. – 1440 с.
2. Адміністративне право України. Академічний курс: Підруч.: У двох томах: Том 1. Загальна частина / Ред. колегія: В.Б. Авер'янов (голова) та ін. – К.: ТОВ “Видавництво “Юридична думка”, 2007. – 591 с.
3. Державне управління в Україні / за заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К., 1999. – 266 с.
4. Курило С.Л. Адміністративно-правовий статус органів внутрішніх справ як суб'єкта взаємодії з органами місцевої влади з питань забезпечення громадської безпеки та громадського порядку / С.Л. Курило // Форум права. – 2012. – № 1. – С. 523–526.
5. Буткевич С.А. Адміністративно-правовий статус Державного комітету фінансового моніторингу України : автореф. дис. ...канд. юрид. наук : 12.00.07 / С.А. Буткевич; Дніпропетровський держ. ун-т внутрішніх справ. – Дніпропетровськ, 2009. – 20 с.
6. Синкова О. До питання правового статусу органу виконавчої влади // Правничий часопис Донецького університету : наук. журн. – 2008. – № 1. – С. 60–64.
7. Положення про Експертну службу Міністерства внутрішніх справ України: Наказ Міністерства внутрішніх справ від 03.11.2015 № 1343 // Офіційний вісник України. – 2015. – № 92. – Стор. 342. – Ст. 3149.
8. Положення про Міністерство внутрішніх справ України: Постанова Кабінету Міністрів України від 28 жовтня 2015 року № 878 // Офіційний вісник України. – 2015. – № 89. – Стор. 43. – Ст. 2972.
9. Лебідь Н.В. Адміністративно-правовий статус державних інспекцій в Україні : автореф. дис. ...канд. юрид. наук : 12.00.07 / Н.В. Лебідь; Нац. ун-т внутрішніх справ. – Харків, 2004. – 20 с.
10. Бахрах Д.И. Административное право России. Учебник для вузов. М.: – Изд. группа НОРМА-ИНФРА-М., 2000 – 640 с.
11. Про державну службу : Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2016. – № 4. – Стор. 60. – Ст. 43.
12. Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю.С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. – К.: “Укр. енцикл.”, 2002. – Т. 4: Н–П. – 720 с.: іл.
13. Про судову експертизу : Закон України від 25.02.1994 № 4038-XII // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 1994. – № 28. – Ст. 232.
14. Інструкція про призначення та проведення судових експертиз та експертних досліджень: Наказ Міністерства юстиції України від 08.10.98 № 53/5 // Офіційний вісник України. – 1998. – № 46. – Стор. 172. – Код акта 6348/1998.

Отримано 29.08.2016