

УДК 342.951:351.82

В. В. Хоша
кандидат юридичних наук,
завідувач лабораторії

О. П. Угровецький
доктор юридичних наук, доцент,
перший заступник директора

*Харківський науково-дослідний інститут судових експертиз
ім. Засл. проф. М. С. Бокаріуса
Міністерства юстиції України*

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ФОРМИ Й МЕТОДИ АКРЕДИТАЦІЇ СУДОВО-ЕКСПЕРТНИХ УСТАНОВ УКРАЇНИ

У статті з метою формулювання сутності та особливості адміністративно-правового забезпечення акредитації судово-експертних установ України, а також теоретичного обґрунтування та формування пропозицій щодо його вдосконалення визначено відповідні адміністративно-правові форми й методи.

Ключові слова: акредитація, судово-експертні установи, адміністративно-правові форми і методи.

В Україні акредитація органів з оцінки відповідності (далі – ООВ) здійснюється за допомогою спеціальних форм і методів, що регулюється відповідним законодавством. Спираючись на концепцію Т. М. Тимчишина, можна стверджувати, що специфіка суспільних відносин, яка складається в тому чи іншому конкретному напрямі діяльності щодо акредитації ООВ зумовлює, з одного боку, наявність спеціальних правових актів, з другого – особливі форми діяльності та втілення цих актів у життя [1, с. 164]. Форми управління – це сталі «набори» способів забезпечення реалізації функцій і досягнення цілей державного управління [2, с. 136].

Слід зазначити, що у вітчизняній адміністративно-правовій літературі увага приділяється, в основному, формам державного управління. Але, у зв'язку з відсутністю на сьогодні в науці адміністративного права загальноприйнятого терміна для позначення зовнішнього вияву державного управління, нарівні з терміном «форми державного управління» вживаються такі терміни, як «організаційно-правові форми управлінських дій», «форми управлінської діяльності», «адміністративно-правові форми» тощо. При цьому існує декілька підходів щодо класифікації форм діяльності, які поділяються залежно від настання тих чи

інших правових наслідків на правові (використання яких зумовлює виникнення конкурентного юридичного результату) та не правові (безпосередньо юридичного значення не мають). Так, О. П. Рябченко вважає, що пріоритетною формою державного управління є структурна форма, адже управління є цілеспрямованою діяльністю певних структур – суб'єктів управління – на об'єкти управління [3, с. 20]. У той самий час, С. В. Ківалов зазначає, що формами регулювання є зовнішній вияв конкретних дій, які здійснюються органами виконавчої влади чи посадовими особами для реалізації поставлених перед ними завдань. Зазначаючи, що загально визначеної класифікації форм реалізації не існує, С. В. Ківалов пропонує виділити шість основних форм реалізації управлінської діяльності, а саме:

- видання нормативних актів управління;
- видання індивідуальних актів управління;
- укладання адміністративних договорів;
- здійснення юридично-значимих дій;
- проведення організаційних заходів;
- здійснення матеріально-технічних операцій [4, с. 33].

При цьому зазначається, що перші чотири форми належать до правових, оскільки тягнуть певні юридичні наслідки, а дві останні – до не правових, тому що не зумовлюють виникнення юридичних наслідків.

А. П. Коренєв також поділяє форми державного управління на правові та не правові. До останніх учений відносить організаційні й матеріально-технічні дії. Правові, у свою чергу, він класифікує таким чином: за змістом (правовстановлюючі й правозастосовні); за цілеспрямованістю (внутрішні та зовнішні); за способом вираження (словесні й конклюдентні) [5, с. 161–165].

Поділ форм державного управління на правові та не правові підтримує й Д. М. Бахрах, проте до правових він відносить прийняття правових актів (рішень); укладення договорів; здійснення інших юридично-значимих дій, а до не правових – організаційні дії та матеріально-технічні операції [6, с. 151].

Своєрідну класифікацію форм державного управління, розкриваючи їх багатогранність, пропонує Ю. М. Козлов: за ступенем юридичного вираження (основні та ті, що базуються на них); за результатами (позитивне регулювання та реакція на негативне явище); за спрямованістю (вплив на суспільні відносини у сфері державного регулювання або на діяльність підлеглого управлінського персоналу); за обсягом (загальнообов'язкові або адресовані конкретному суб'єкту); за масштабністю; за характером і методами вирішення питань компетенції; за суб'єктами (односторонньо виражені, дво- або багатосторонньо виражені); за умовами застосування; за

відношенням до інших суб'єктів державної влади; за об'єктами; за юридичним змістом (дозвільні, заборонні, приписуючі) [7, с. 202–203].

На думку О. П. Альохіна, форми – це зовнішнє виражене діяння виконавчого органу. Що ж стосується класифікації форм регулювання, то, на його думку, найбільш поширеним і обґрунтованим є поділ форм на правові та не правові. Крім того, вчений зазначає, що правові форми є адміністративно-правовими, оскільки – це форми реалізації виконавчої влади в межах юридично-владних повноважень, вони завжди тягнуть за собою юридичні наслідки, регламентуються адміністративно-правовими нормами [8, с. 234–235].

На підставі викладеного можна зробити проміжний висновок, що адміністративно-правові форми акредитації судово-експертних установ (далі – СЕУ) України – це зовнішнє вираження змісту діяльності Національного органу України з акредитації (далі – НОУА) у межах юридично-владних повноважень, які за ним закріплені в нормах адміністративного права і їх реалізація завжди тягне за собою настання юридично значущих наслідків: 1) наділення конкретного ООВ повноваженнями на здійснення діяльності з оцінки відповідності (далі – ОВ) у визначених сферах, що підтверджується видачею документа про відповідність, який ґрунтується на прийнятому після критичного огляду рішенні про те, що виконання визначених вимог було доведене (декларація (у тому числі, декларація про відповідність), протокол (у тому числі, протокол випробувань), звіт, висновок, свідоцтво, сертифікат (у тому числі, сертифікат відповідності) або будь-який інший документ, що підтверджує виконання визначених вимог, які стосуються об'єкта ОВ); 2) розширення сфери акредитації; 3) відмова в акредитації заявника; 4) відмова в розширенні сфери акредитації.

До числа форм акредитації СЕУ відносять не тільки правові (прийняття адміністративних (індивідуальних) актів, прийняття нормативних актів тощо) форми, але й не правові – виконання матеріально-технічних і здійснення організаційних дій.

Одразу ж зауважимо, що регулювання адміністративно-правових форм акредитації СЕУ України має ті самі проблеми й прогалини, що й усі інші питання акредитації СЕУ України. Адже врахування специфіки цих об'єктів акредитації не здійснено при розробленні стандартів, відповідність яким надає презумпцію відповідності ООВ спеціальним вимогам до зазначених органів. Здійснювана СЕУ України діяльність з ОВ має особливості порівняно з функціонуванням інших видів ООВ, і це тягне недосконалість правового регулювання всіх питань акредитації та подальшого моніторингу СЕУ України, як ООВ. Міжнародний стандарт ISO/IEC 17025 не включає достатньо положень для акредитації СЕУ України, а практики

використання стандарту ISO/IEC 17020 ще немає. У законодавстві України чітко не визначено, до яких видів ООВ належать СЕУ України та якими документами необхідно підтверджувати їх акредитацію в певній галузі.

Що стосується методів, які використовує НОУА стосовно СЕУ України як об'єктів акредитації, то слід зазначити, що методи акредитації можна визначити як поєднання певних прийомів, способів, засобів впливу [9, с. 354]. У літературі зазначено, що в загальноприйнятому розумінні термін «метод» означає спосіб чи прийом здійснення чого-небудь. Виходячи з цього, під методами будь-якої діяльності потрібно розуміти способи, прийоми, засоби, які використовуються для досягнення поставленої мети та становлять зміст цієї діяльності [10, с. 180].

Якщо йдеться про методи державного управління, то ними позначаються офіційні способи владного впливу державних органів на процеси суспільного й державного розвитку, на діяльність державних структур і конкретних посадових осіб у межах їх компетенції та в установленому порядку [11, с. 41]. Методи державного управління характеризуються низкою ознак, які: 1) реалізуються в процесі державного управління; 2) виражають управлінський (упорядковуючий) вплив суб'єктів управління на об'єкти управління; 3) завжди включають управлінську волю держави (є державно-владними приписами органів управління); 4) використовуються суб'єктами державного управління в межах закріпленої за ними компетенції; 5) мають свою форму, своє зовнішнє вираження [12, с. 183–184].

Можна надати таке визначення методу акредитації СЕУ України – це сукупність правових засобів і способів (приймів) впливу суб'єкта на об'єкт акредитації, які застосовує НОУА (Національне агентство з акредитації України (далі – НААУ)) у межах своєї компетенції, надаючи відповідну управлінську послугу. Наприклад, згідно з п. 2.2 Методики визначення вартості робіт з акредитації та моніторингу акредитація передбачає аналізування наданої інформації та документації; проведення оцінки заявника на місці; аналіз зібраних матеріалів і складання акта оцінки з рекомендаціями щодо акредитації заявника (розширення сфери його акредитації) або відмови в акредитації заявника (відмови в розширенні сфери його акредитації) та інші дії [13], тобто до методів акредитації належать: аналіз, оцінка, складання акта оцінки, надання рекомендацій та ін.

Як бачимо, вже аналіз цих положень ілюструє поєднання для здійснення акредитації різного роду методів, серед яких не тільки загальнонаукові методи наукового пізнання, що використовуються суб'єктом акредитації для накопичення та оцінювання інформації про об'єкт. У рамках цього дослідження слід звернути увагу на наявність

адміністративних методів управління серед методів, що характеризують акредитацію СЕУ України. Хоча це не означає, що ними обмежено арсенал методів акредитації СЕУ України, до якого, наприклад, входить морально-етичний метод, який охоплює заходи виховання, роз'яснення та популяризації цілей і змісту управління, засоби морального заохочення та стягнення. Зміст його полягає у виробленні й підтриманні певних переконань, духовних цінностей, моральних позицій, психологічних установок щодо управління та дій, необхідних для його здійснення [14, с. 53].

Стосовно ж адміністративних методів, то, незважаючи на тенденцію скорочення адміністрування, подолання бюрократії, усе ж таки науковці доводять доцільність використання адміністративних методів під час здійснення державного управління. На сьогодні не викликає сумніву той факт, що адміністративно-правові методи невіддільні від процесу реалізації виконавчої влади, що державне управління не може бути витіснене цивільно-правовими категоріями договірному типу. Саме ці методи відіграють вирішальну роль у забезпеченні належного правового порядку, рівня державної дисципліни [10, с. 186], являючи встановлення правил поведінки загальнообов'язкового чи приватного характеру; затвердження конкретних (адресних) завдань; приписи про вчинення певних дій; задоволення законних домагань учасників регульованих відносин; заборону певних дій; матеріальне і моральне заохочення, застосування матеріальних санкцій; вирішення спорів між учасниками управлінських відносин, встановлення стандартів; застосування адміністративно-примусових заходів тощо [15, с. 281].

До адміністративно-правових методів акредитації СЕУ України належать: обов'язкові приписи; дозвільний; повідомлення про здійснення певних дій; реєстрації певних об'єктів і дій; призупинення певних дій ООВ; обмеження певних дій ООВ; заборони певних дій ООВ; дозволу; контролю та нагляду. Ці методи акредитації СЕУ України врегульовано за допомогою методів адміністративно-правового регулювання. До основних методів правового регулювання відносять: імперативний і диспозитивний. Імперативний (директивний, централізований) метод – суворо обов'язковий, побудований на засадах влади та підпорядкування, на відносинах субординації (метод «вертикалі»). Відносини зверху донизу регулюються владно-імперативним шляхом і, як наслідок, характер відносин між суб'єктами перетворюється на відносини субординації, прямої підпорядкованості. Він припускає заборони, обов'язки, покарання. Диспозитивний метод побудований на засадах автономії, юридичної рівності суб'єктів, угоди сторін (метод «горизонталі»). Застосовується до юридично рівних суб'єктів у відносинах, що складаються на основі

обопільної волі їх учасників. Головним інструментарієм при диспозитивному методі регулювання є дозвіл [16].

Із цього приводу В. М. Корельский і В. Д. Перевалов зазначають, що метод децентралізованого регулювання побудований на координації цілей та інтересів сторін у суспільних відносинах і застосовується для регламентації відносин суб'єктів громадянського суспільства, що задовольняють у першу чергу свої приватні інтереси, тобто у сфері галузей приватноправового характеру. Метод централізованого, імперативного регулювання базується на відносинах субординації між учасниками суспільних відносин. За його допомогою регулюються відносини, де пріоритетним, як правило, є загально-соціальний інтерес. Централізовані, імперативні методи використовуються в публічно-правових галузях (конституційному, адміністративному, кримінальному праві) [17, с. 261]. Ідеологія використання імперативного методу правового регулювання в умовах сьогодення свідчить про можливість вирішення ознак використання в адміністративному процесуальному праві імперативного методу: а) перевага надається покладенню обов'язків; б) обмеження ініціативи суб'єктів адміністративного процесуального права; в) серед юридичних фактів, що зумовлюють виникнення правових відносин, домінують акти одностороннього волевиявлення (накази, розпорядження, постанови). У літературі цей метод отримав назву «адміністративно-правовий» [18].

О. І. Миколенко зазначає, що трансформуючись із загальних методів правового регулювання в галузеві, кожен із цих методів набуває специфічних тонів, унікальний набір прийомів і способів правового регулювання [19, с. 290]. Саме тому на думку Р. В. Гаврилюка у юридичній літературі можна виділити три градації метода правового регулювання: а) загальний метод правового регулювання – сукупність прийомів, способів, що закріплені в праві та притаманні всій системі права України; б) галузевий метод правового регулювання – сукупність прийомів, способів і засобів, що здійснюють регулювання суспільних відносин у межах відповідної галузі права; в) сам по собі метод правового регулювання, який поділяють на імперативний і диспозитивний методи [20, с. 123].

Адміністративно-правові методи характеризуються підпорядкуванням керованого об'єкта управляючому суб'єкту. Так, В. Б. Авер'янов метод адміністративного права визначає як сукупність певних загальних і специфічних способів, що використовуються законодавцем для забезпечення регулюючої дії норм адміністративного права [21, с. 73]. Більш ґрунтовне визначення запропоноване Ю. П. Битяком, який під методом адміністративного права розуміє сукупність зафіксованих у нормах цієї галузі прийомів і засобів впливу на суспільні відносини, що складають її предмет, застосування яких дозволяє створити належні умови для реалізації та захисту прав громадян, нормального

функціонування громадського суспільства й держави [22, с. 29]. Також учений зазначає, що метод адміністративного права, тобто спосіб впливу норм цієї галузі на суспільні відносини, можна охарактеризувати, з'ясувавши такі обставини: яке правове положення займає кожен з учасників відносин, урегульованих адміністративно-правовими нормами; на підставі яких юридичних фактів виникають, змінюються та припиняються адміністративно-правові відносини; як визначають і захищають права та обов'язки суб'єктів зазначених відносин [22, с. 27].

Таким чином, ураховуючи викладене, доходимо висновку, що адміністративно-правові форми акредитації СЕУ України – це зовнішнє вираження змісту діяльності НОУА в межах юридично-владних повноважень, що за ним закріплені в нормах адміністративного права і їх реалізація завжди тягне за собою настання юридично значущих наслідків: 1) наділення конкретного ООВ повноваженнями на здійснення діяльності з ОВ у визначених сферах, що підтверджується видачею документа про відповідність, який ґрунтується на прийнятому після критичного огляду рішенні про те, що виконання визначених вимог було доведене (декларація (у тому числі декларація про відповідність), протокол (у тому числі протокол випробувань), звіт, висновок, свідоцтво, сертифікат (у тому числі сертифікат відповідності) або будь-який інший документ, що підтверджує виконання визначених вимог, які стосуються об'єкта ОВ); 2) розширення сфери акредитації; 3) відмова в акредитації заявника; 4) відмова в розширенні сфери акредитації. Методи акредитації – це сукупність правових засобів і способів (прийомів) впливу суб'єкта на об'єкт акредитації, які застосовує НОУА – НААУ у межах своєї компетенції.

Удосконалення адміністративно-правових форм і методів акредитації СЕУ України є частиною більш об'ємної проблеми – вдосконалення адміністративно-правового забезпечення в цілому акредитації СЕУ України як специфічних об'єктів, що їх діяльність не підпадає під регулювання окремого стандарту, а потребує комплексного підходу. Розроблення та прийняття спеціальних нормативно-правових актів, що включали б не тільки чітке визначення форм і методів акредитації СЕУ України, але й інші положення щодо регулювання відповідних процедур, особливостей такого об'єкта акредитації як СЕУ з точки зору його визнання ООВ тощо є одним із напрямів вирішення означеного проблемного питання.

Перелік посилань

1. *Тимчишин Т. М.* Адміністративно-правові форми та методи протидії правопорушенням на залізничному транспорті // Митна справа. 2015. № 1 (2.2). С. 164–170.
2. *Битяк Ю. П., Богуцький В. В., Гаращук В. Н* і др. Административное право Украины: учеб. для ВУЗов юрид. спец. Харків,

2003. 576 с.

3. *Рябченко О. П.* Держава і економіка: адміністративно-правові аспекти взаємовідносин: моногр. Харків, 1999. 299 с.

4. *Ківалов С. В. Біла Л. Р.* Адміністративне право України: навч.-метод. посіб. 2-ге вид., перероб. і доп. Одеса, 2002. 312 с.

5. *Коренев А. П.* Адміністративное право России: учеб.: в 3-х ч. Москва, 1999. Ч. 1. 1999. 280 с.

6. *Бахрах Д. Н.* Административное право: учеб. для ВУЗов Москва, 1996. 355 с.

7. *Алехин А. П., Кармолицкий А. А., Козлов Ю. М.* Административное право Российской Федерации: учебник. Москва, 2003. 608 с.

8. *Алехин А. П., Кармолицкий А. А., Козлов Ю. М.* Административное право Российской Федерации: учеб. / МГУ им. М. В. Ломоносова. 2-е изд., исправ. и допол. Москва:, 1997. 672 с.

9. *Рабінович П. М.* Основи загальної теорії права та держави: посіб. для студ. 2-е вид. Київ, 1994. 325 с.

10. *Колпаков В. К.* Адміністративне право України: підруч. [Текст] / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко. Київ, 2003. 544 с.

11. *Государственное управление: основы теории и организации:* учеб.: в 2-х т. / под ред. В. А. Козбаненко. Изд. 2-е, с изм. и доп. Москва, 2002. Т. 2. 592 с.

12. *Колпаков В. К.* Адміністративне право України: підруч. Київ, 1999. 736 с.

13. *Про затвердження* Методики визначення вартості робіт з акредитації та моніторингу : наказ Мінекономрозвитку України від 05 верес. 2012 р. № 973 // Офіц. вісн. України. 2012. № 73. С. 103. Ст. 2956.

14. *Пивнев Е. С.* Теория управления: учеб. пособ. Томск, 2005. 246 с.

15. *Административное право* Москва, 2002. 699 с.

16. *Предмет і метод* правового регулювання [Електронний ресурс]. Режим доступу: http://uk.wikipedia.org/wiki/Система_права.

17. *Теория государства и права:* учеб. для юрид. вузов и факульт. Москва, 1997. 570 с.

18. *Лук'янець Д. М.* Про співвідношення методу адміністративного права та методів адміністративно-правового регулювання [Електронний ресурс]. Режим доступу: <http://dspace.uabs.edu.ua/jspui/bitstream/123456789/78623/20038.pdf>.

19. *Миколенко О. І.* Теорія адміністративного процедурного права: моногр. Харків, 2010. 336 с.

20. *Гаврилюк Р. В.* Щодо сутності дозвільної системи допуску до керування транспортними засобами // Вісник Запорізького нац. ун-ту. Юридичні науки. 2014. № 2. С. 121–128.

21. *Адміністративне право* України. Академічний курс: підруч.: у 2 т. Київ, 2004. Т. 1: Загальна частина. 584 с.

22. *Битяк Ю. П., Гаращук В. М., Дьяченко О. В.* та ін. Адміністративне право України: підруч. Київ, 2006. 544 с.

**АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫЕ ФОРМЫ И МЕТОДЫ
АККРЕДИТАЦИИ СУДЕБНО-ЭКСПЕРТНЫХ УЧРЕЖДЕНИЙ УКРАИНЫ**

**В. В. Хоша
О. П. Угровецкий**

В статье с целью формулирования сущности и особенности административно-правового обеспечения аккредитации судебно-экспертных учреждений (СЭУ) Украины, а также теоретического обоснования и формирования предложений по его совершенствованию определены соответствующие административно-правовые формы и методы.

Административно-правовые формы аккредитации СЭУ Украины определено как внешнее выражение содержания деятельности национального органа Украины по аккредитации в пределах юридически властных полномочий, которые за ним закреплены в нормах административного права, и их реализация всегда влечет за собой наступление юридически значимых последствий. Обосновано, что такими формами являются: 1) наделение конкретного органа на осуществление деятельности по оценке соответствия в определенных сферах, что подтверждается выдачей документа о соответствии, основанный на принятом после критического обзора решении о том, что выполнение определенных требований было доказано; 2) расширение сферы аккредитации; 3) отказ в аккредитации заявителя; 4) отказ в расширении сферы аккредитации.

Под методами аккредитации СЭУ Украины понимается совокупность правовых средств и способов (приемов) влияния субъекта на объект аккредитации, применяемые национальным органом Украины по аккредитации в пределах своей компетенции. Среди указанных методов выделены административно-правовые, а именно: обязательные предписания; разрешительный; сообщения о проведении определенных действий; регистрации определенных объектов и действий; приостановление, ограничение и запрет определенных действий органам по оценке соответствия; разрешения; контроля и надзора.

Совершенствование административно-правовых форм и методов аккредитации СЭУ Украины является частью более объемной проблемы – совершенствование административно-правового обеспечения в целом аккредитации СЭУ Украины как специфических объектов, поскольку их деятельность не подпадает под регулирование отдельного стандарта, а требует комплексного подхода. Разработка и принятие специальных нормативно-правовых актов, включающих не только четкое определение форм и методов аккредитации СЭУ Украины, но и другие положения по регулированию соответствующих процедур является одним из направлений решения указанного проблемного вопроса.

**ADMINISTRATIVE AND LEGAL FORMS AND METHODS
OF ACCREDITATIONS OF UKRAINIAN FORENSIC INSTITUTIONS**

**V. Khosha
O. Uhrovetskyi**

In this article for the purpose of essence and feature definition and legal and administrative accreditation of Ukrainian forensic institutions and theoretical proof and proposals creation regarding its improvement, necessary methods and forms are defined. Administrative and legal forms of accreditation of forensic institutions (FI) of Ukraine are defined as an external expression of the content of activities of the national body of Ukraine for accreditation within limits of legal authoritative powers, which are enshrined according to rules of administrative law. Their implementation always entails the occurrence of legally significant consequences. It is substantiated that such forms are: 1) allocation of a specific body for implementation of conformity assessment activities in certain fields as evidenced by issuance of a Document of Compliance based on decision taken after a critical review about fulfillment of certain requirements was proved; 2) expansion of the scope of accreditation; 3) refusal of accreditation by applicant; 4) refusal to expand the scope of accreditation.

Under methods of accreditation forensic institutions of Ukraine is understood totality of legal means and methods (techniques) of the influence of the subject on the object of accreditation applied by national body of Ukraine for accreditation within its competence. Among these methods, administrative and legal ones have been singled out, namely: mandatory prescriptions; permissive; report on performing of certain actions; registration of certain objects and actions; suspension, restriction and prohibition of certain actions by conformity assessment bodies; permission; control and supervision.

Improvement of administrative and legal forms and accreditation methods forensic institutions of Ukrainian is part of a larger problem that means improving administrative and legal support for accreditation of Ukrainian forensic institutions as specific objects since their activities do not come within regulation of a single standard but require an integrated approach. Development and adoption of special regulatory and legal acts including not only clear forms and methods definition accreditation of Ukrainian forensic institutions but other regulations regarding regulation of relevant procedures is one of the directions for solving this issue.