

З ЮРИДИЧНОЇ ПРАКТИКИ



ОКРУЖНИЙ АДМІНІСТРАТИВНИЙ СУД МІСТА КИЄВА

ПОСТАНОВА

16.04.2013 р.

№ 826/1759/13-а

**Постанову залишено без змін
(згідно з ухвалою Київського апеляційного адміністративного суду
від 24 грудня 2013 р.)**

Окружний адміністративний суд м. Києва у складі: головуючого, судді – Іщука І.О., суддів: Погрібніченка І.М., Шулежка В.П., при секретарі судового засідання Самаренко Х.С., розглянув у відкритому судовому засіданні адміністративну справу за позовом ОСОБА_1 до Міністерства охорони здоров'я України (далі – МОЗ України) про скасування наказу (за участю представників сторін: від позивача – ОСОБА_2, який діє на підставі довіреності від 28.04.2012 р. ВРО 283408; від відповідача – Мовіле О.С., який діє на підставі довіреності від 14.02.2013 р. № 14.02/08).

На підставі частини третьої ст. 160 Кодексу адміністративного судочинства України в судовому засіданні 16 квітня 2013 р. проголошено вступну та резолютивну частини постанови. Виготовлення постанови у повному обсязі відкладено, про що повідомлено осіб, які брали участь у розгляді справи, з урахуванням вимог частини другої ст. 167 Кодексу адміністративного судочинства України. Під час проголошення вступної та резолютивної частин постанови сторонам роз'яснено зміст судового рішення, порядок і строк його оскарження, а також порядок отримання повного тексту постанови, визначеного ст. 167 Кодексу адміністративного судочинства України, –

ВСТАНОВИВ:

ОСОБА_1 (далі – позивач) звернулася до Окружного адміністративного суду міста Києва з адміністративним позовом до Міністерства охорони здоров'я України (далі – відповідач), в якому просить суд:

– визнати такими, що не відповідають правовим актам вищої юридичної сили, і нечинними п. 1, п. 4 Правил проведення комісійних судово-медичних експертиз у бюро судово-медичної експертизи і п. 1.5 Інструкції про проведення судово-медичної експертизи, затверджених Наказом МОЗ України від 17 січня 1995 р. № 6 «Про розвиток та вдосконалення судово-медичної служби України» в частині залучення до участі у проведенні судово-медичних експертиз осіб, які не відповідають одночасній сукупності вимог: є фахівцями, які мають відповідну вищу освіту, освітньо-кваліфікаційний рівень не нижче спеціаліста, пройшли відповідну підготовку, атестовані та отримали кваліфікацію судового експерта з певної спеціальності у порядку, передбаченому Законом України «Про судову експертизу», включені до державного Реєстру атестованих судових експертів, працюють у державній спеціалізованій установі, яка є суб'єктом судово-експертної діяльності відповідно до Закону України «Про судову експертизу»;

– визнати такими, що не відповідають правовим актам вищої юридичної сили, і нечинними п. 1 Правил проведення комісійних судово-медичних експертиз в бюро судово-медичної експертизи і п. 1.5 Інструкції про проведення судово-медичної експертизи, затверджених Наказом МОЗ України від 17 січня 1995 р. № 6 «Про розвиток та вдосконалення судово-медичної служби України» в частині можливості проведення судово-медичних експертиз на підприємницьких засадах на підставі ліцензії, що видається МОЗ України.

На виконання приписів ч. 3 ст. 171 Кодексу адміністративного судочинства України (у разі відкриття провадження в адміністративній справі щодо оскарження нормативно-правового акта суд зобов'язує відповідача опублікувати оголошення про це у виданні, в якому цей акт був або мав бути офіційно оприлюднений) суд зобов'язав відповідача розмістити, відповідно до доказів, наявних у матеріалах справи, оголошення про оскарження п. 1, п. 4 Правил проведення комісійних судово-медичних експертиз в бюро судово-медичної експертизи і п. 1.5 Інструкції про проведення судово-медичної експертизи, затверджених Наказом МОЗ України від 17 січня 1995 р. № 6 «Про розвиток та вдосконалення судово-медичної служби України» (розміщено в Офіційному віснику України, 2013, № 22, с. 126).

У судовому засіданні 17 квітня 2013 р. представник позивача підтримав адміністративний позов і просив задовольнити його в повному обсязі. Мотивуючи підстави звернення до адміністративного суду захистом порушеного права, виокремив такі ознаки протиправності спірного рішення: оскаржувані пункти спірних рішень є неправомірними в розумінні чинного законодавства, суперечать приписам Закону України «Про судову експертизу», затверджені з порушенням порядку прийняття правових актів вищої юридичної сили, тому порушують права позивача на отримання законного висновку про встановлення факту неналежного виконання професійних обов'язків медичним працівником.

Представник відповідача у судовому засіданні 17 квітня 2013 р. адміністративний позов не визнав і, посилаючись на безпідставність позовних вимог, просив суд відмовити у їх задоволенні. Спростовуючи доводи позивача, зазначив, що спірні нормативно-правові акти

не порушують інтереси позивача, тому, з урахуванням ст. 2 Кодексу адміністративного судочинства України, не підлягають задоволенню.

Додатково відповідач зазначив, що оскаржувані рішення не тільки не порушують права та законні інтереси позивача, а й мають позитивний наслідок у вигляді встановлення порядку проведення судово-медичної експертизи з метою розвитку та вдосконалення судово-медичної служби України.

За таких обставин, заслухавши пояснення представників сторін, після розгляду адміністративного позову та доданих до нього матеріалів, всебічного і повного з'ясування всіх фактичних обставин, на яких ґрунтується позов, об'єктивної оцінки доказів, що мають юридичне значення для розгляду справи і вирішення спору за суттю, колегія суддів зазначає наступне.

Як стверджує представник позивача, ОСОБА_1 впродовж 2009–2010 років отримувала платні медичні послуги у вигляді косметичних хірургічних операцій на зовнішньому носі, через неналежне виконання яких позивачці довелося пройти три операції замість однієї. Проте для виправлення негативних наслідків трьох попередніх операцій компетентні фахівці рекомендували позивачці ще й четверту операцію.

Постановою старшого слідчого відділу Солом'янського РУ ГУ МВС України в м. Києві старшого лейтенанта міліції Кривов'яза М.С. від 25 лютого 2013 р. у межах досудового розслідування, внесеного до Єдиного реєстру досудових розслідувань за № 42012110090000088 від 10 грудня 2012 р., за ознаками кримінального правопорушення, передбаченого ст. 128 ч. 1 Кримінального кодексу України, призначено судово-медичну експертизу, проведення якої доручено експертам відділу судово-медичної експертизи потерпілих, звинувачених та інших осіб Київського міського бюро судово-медичної експертизи.

За результатами судово-медичної експертизи складено висновок експерта № 457/12 від 30 серпня 2012 р., копія якого міститься в матеріалах справи.

Представник позивача стверджує, що до проведення судово-медичної експертизи були залучені особи, які, згідно з вимогами Закону України «Про судову експертизу», не мали на це права, оскільки не відповідали жодній з вимог, передбачених цим Законом для таких випадків, а саме: не мали кваліфікації судового експерта, не включені до державного Реєстру атестованих судових експертів, не працюють у Державній установі (ДУ) «Головне бюро судово-медичної експертизи МОЗ України».

У відповідь на запит адвоката ОСОБА_2 (представник позивача) листом ДУ «Головне бюро судово-медичної експертизи МОЗ України» від 31 січня 2013 р. № 269/2 повідомлено, що, оскільки питання, зазначені в постанові слідчого СВ Солом'янського РУ ГУ МВС України в м. Києві, потребували знань не тільки в галузі судово-медичної експертизи, а й отоларингології та пластичної хірургії, до складу комісії були залучені відповідні фахівці – ОСОБА_5, ОСОБА_6 та ОСОБА_7, які не є працівниками ДУ «Головне бюро судово-медичної експертизи МОЗ України», що узгоджується з приписами Інструкції про проведення судово-медичної експертизи, затвердженої Наказом МОЗ України від 17 січня 1995 р. № 6 «Про розвиток та вдосконалення судово-медичної служби України».

З урахуванням викладеного позивач просить визнати нечинними окремі положення Наказу МОЗ України від 17 січня 1995 р. № 6, які суперечать нормам Закону України «Про судову експертизу», оскільки вважає, що чинність таких положень призвела до порушення її права на отримання належних висновків державної судово-медичної експертизи, проведеної згідно з вимогами Закону України «Про судову експертизу».

З приводу викладеного Окружний адміністративний суд м. Києва зазначає таке.

Вирішуючи адміністративну справу за суттю, суд виходить з того, що визначення обґрунтованості спірного Наказу МОЗ України від 17 січня 1995 р. № 6, а отже, і вмотивованості позовної заяви, полягає у визначенні відповідності ухваленого рішення наданим відповідачу повноваженням, при цьому з обов'язковим встановленням відповідності його змісту приписам Закону України «Про судову експертизу», який визначає правові, організаційні і фінансові основи судово-експертної діяльності з метою забезпечення правосуддя України незалежною кваліфікованою і об'єктивною експертизою, орієнтованою на максимальне використання досягнень науки і техніки.

Відповідно до п. 1 Положення про Міністерство охорони здоров'я України, Міністерство охорони здоров'я України є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовує і координує Кабінет Міністрів України.

МОЗ України є головним органом системи центральних органів виконавчої влади у формуванні та забезпеченні реалізації державної політики у сфері охорони здоров'я, формуванні державної політики у сферах санітарного та епідемічного благополуччя населення, створення, виробництва, контролю якості та реалізації лікарських засобів, медичних імунобіологічних препаратів і медичних виробів, протидії ВІЛ-інфекції/СНІДу та іншим соціально небезпечним захворюванням.

Згідно з п. 4 цього Положення, МОЗ України відповідно до покладених на нього завдань затверджує правила проведення судово-медичних експертиз (досліджень) у відділеннях судово-медичної гістології, імунології, криміналістики, цитології, токсикології бюро судово-медичної експертизи; затверджує порядок проведення судово-медичної експертизи, проведення судово-психіатричної експертизи тощо.

Наказом МОЗ України від 17 січня 1995 р. № 6 з метою розвитку і вдосконалення судово-медичної служби України, а також для запровадження в практику бюро судово-медичної експертизи нормативних документів, що регламентуватимуть судово-медичну діяльність, затверджено Інструкцію про проведення судово-медичної експертизи та Правила проведення комісійних судово-медичних експертиз у бюро судово-медичної експертизи.

Відповідно до п. 1.1 Інструкції про проведення судово-медичної експертизи, судово-медична експертиза проводиться з метою дослідження на підставі спеціальних знань матеріальних об'єктів, що містять інформацію про обставини справи, яка перебуває в провадженні органів дізнання, слідчого, прокурора чи суду.

Судово-медична експертиза виконується згідно з Законом України «Про судову експертизу», процесуальним законодавством, іншими законодавчими актами, міжнародними договорами та угодами про взаємну

правову допомогу і співробітництво, що регулюють правовідносини у сфері судово-експертної діяльності, даною Інструкцією та нормативними документами, затвердженими Наказом МОЗ України № 6 від 17 січня 1995 р.

Відповідно до п. 1 Правил проведення комісійних судово-медичних експертиз у бюро судово-медичної експертизи, комісійні судово-медичні експертизи (далі – експертизи) у відділах комісійних експертиз бюро судово-медичної експертизи управлінь охорони здоров'я обласних виконавчих комітетів, республіканського бюро (Автономної Республіки Крим) і в судово-медичному відділі Головного бюро судово-медичної експертизи МОЗ України (далі – відділ), а також на підприємницьких засадах проводяться згідно з Законом України «Про судову експертизу», процесуальним законодавством, Інструкцією про проведення судово-медичної експертизи, даними Правилами та нормативними документами МОЗ України.

За таких обставин спірні пункти Інструкції про проведення судово-медичної експертизи та Правил проведення комісійних судово-медичних експертиз у бюро судово-медичної експертизи повинні узгоджуватись із приписами Закону України «Про судову експертизу» як нормативно-правового акта, що має вищу юридичну силу стосовно спірних рішень.

Обґрунтовуючи позовні вимоги, представник позивача зазначає, що п. 1, п. 4 Правил проведення комісійних судово-медичних експертиз у бюро судово-медичної експертизи і п. 1.5 Інструкції про проведення судово-медичної експертизи, затверджені Наказом МОЗ України від 17 січня 1995 р. № 6 «Про розвиток та вдосконалення судово-медичної служби України», не відповідають правовим актам вищої юридичної сили і є нечинними.

Зокрема, відповідно до п. 1 Правил проведення комісійних судово-медичних експертиз у бюро судово-медичної експертизи, комісійні судово-медичні експертизи (далі – експертизи) у відділах комісійних експертиз бюро судово-медичної експертизи управлінь охорони здоров'я обласних виконавчих комітетів, республіканського бюро (Автономної Республіки Крим) і в судово-медичному відділі Головного бюро судово-медичної експертизи Міністерства охорони здоров'я України (далі – відділ), а також на підприємницьких засадах проводяться згідно з Законом України «Про судову експертизу», процесуальним законодавством, Інструкцією про проведення судово-медичної експертизи, даними Правилами та нормативними документами МОЗ України.

Пунктом 4 цих Правил встановлено, що залежно від характеру експертизи до складу комісії можуть входити як фахівці тільки в галузі судово-медичної експертизи, так і фахівці інших медичних (в тому числі фахівці медико-соціальних експертних комісій МОЗ України) і немедичних спеціальностей. За процесуальним становищем усі вони при проведенні експертизи є експертами.

Пункт 1.5 Інструкції про проведення судово-медичної експертизи встановлює, що судово-медичні експертизи здійснюють фахівці державних установ судово-медичних експертиз МОЗ України. Судово-медична експертиза може здійснюватися на підприємницьких засадах на підставі ліцензії, виданої МОЗ України. Фахівці державних установ судово-медичної експертизи повинні мати вищу медичну (фармацев-

тичну) освіту, пройти спеціальну підготовку та отримати сертифікат на звання судово-медичного експерта. Без додаткового узгодження з особою, яка призначила експертизу, до участі в проведенні судово-медичних експертиз як експерти можуть бути залучені професори та викладачі кафедр судової медицини, фахівці закладів охорони здоров'я та інших відомств.

Зі змісту позовної заяви і пояснень представника позивача випливає, що доводами позовної заяви, серед іншого, є посилання на суперечність приписів п. 1, п. 4 Правил проведення комісійних судово-медичних експертиз у бюро судово-медичної експертизи і п. 1.5 Інструкції про проведення судово-медичної експертизи приписам Закону України «Про судову експертизу», водночас позивачем не конкретизовано, які саме приписи не відповідають зазначеним законам та є суперечливими.

Відповідно до ст. 75 Конституції України, єдиним органом законодавчої влади в Україні є парламент – Верховна Рада України.

Статтею 85 Конституції України визначено, що внесення змін до Конституції України в межах і порядку, передбачених розділом XIII цієї Конституції; призначення всеукраїнського референдуму з питань, визначених ст. 73 цієї Конституції; прийняття законів, серед іншого, належать до виключних повноважень Верховної Ради України.

Статтею 92 Конституції України встановлено, що виключно законами України визначаються: права і свободи людини і громадянина, гарантії цих прав і свобод; основні обов'язки громадянина; громадянство, правосуб'єктність громадян, статус іноземців та осіб без громадянства; права корінних народів і національних меншин; порядок застосування мов; засади використання природних ресурсів, виключної (морської) економічної зони, континентального шельфу, освоєння космічного простору, організації та експлуатації енергосистем, транспорту і зв'язку; основи соціального захисту, форми і види пенсійного забезпечення; засади регулювання праці і зайнятості, шлюбу, сім'ї, охорони дитинства, материнства, батьківства; виховання, освіти, культури і охорони здоров'я; екологічної безпеки; правовий режим власності; правові засади і гарантії підприємництва; правила конкуренції та норми антимонопольного регулювання; засади зовнішніх зносин, зовнішньоекономічної діяльності, митної справи; засади регулювання демографічних і міграційних процесів; засади утворення і діяльності політичних партій, інших об'єднань громадян, засобів масової інформації; організація і діяльність органів виконавчої влади, основи державної служби, організації державної статистики та інформатики; територіальний устрій України; судоустрій, судочинство, статус суддів, засади судової експертизи, організація і діяльність прокуратури, органів дізнання і слідства, нотаріату, органів і установ виконання покарань; основи організації та діяльності адвокатури; засади місцевого самоврядування; статус столиці України; спеціальний статус інших міст; основи національної безпеки, організації Збройних Сил України і забезпечення громадського порядку; правовий режим державного кордону; правовий режим воєнного і надзвичайного стану, зон надзвичайної екологічної ситуації; організація і порядок проведення виборів і референдумів; організація і порядок діяльності Верховної Ради України, статус народних депутатів України; засади цивільно-правової відповідальності; діяння, які є злочинами,

адміністративними або дисциплінарними правопорушеннями, та відповідальність за них.

З огляду на викладене, врегулювання відносин, що виникають у сфері визначення правових, організаційних і фінансових основ судово-експертної діяльності, віднесено до виключної компетенції Верховної Ради України шляхом прийняття законів України, які мають вищу юридичну силу порівняно з іншими нормативно-правовими актами містять імперативні норми та підлягають обов'язковому виконанню колом осіб, які є учасниками відповідних відносин.

Як уже зазначалося, Наказом МОЗ України від 17 січня 1995 р. № 6 з метою розвитку і вдосконалення судово-медичної служби України, а також для запровадження в практику бюро судово-медичної експертизи нормативних документів, що регламентують судово-медичну діяльність, затверджено Інструкцію про проведення судово-медичної експертизи та Правила проведення комісійних судово-медичних експертиз у бюро судово-медичної експертизи, які мають ознаки підзаконного нормативно-правового акта.

Згідно з загальним правилом, підзаконний нормативно-правовий акт – це нормативний акт, виданий на основі закону, відповідно до закону і спрямований на його виконання шляхом конкретизації законодавчих приписів або встановлення первинних норм.

Дослідивши спірні пункти Інструкції про проведення судово-медичної експертизи та Правил проведення комісійних судово-медичних експертиз у бюро судово-медичної експертизи, суд не виявив ознак колізії між нормами Закону та нормами спірного підзаконного акта.

Далі про відповідність п. 1 та п. 4 Правил проведення комісійних судово-медичних експертиз у бюро судово-медичної експертизи і п. 1.5 Інструкції про проведення судово-медичної експертизи (в частині залучення до участі в проведенні судово-медичних експертиз фахівців) правовим актам вищої юридичної сили.

Пунктом 1 Правил проведення комісійних судово-медичних експертиз у бюро судово-медичної експертизи визначено, що комісійні судово-медичні експертизи у відділах комісійних експертиз бюро судово-медичної експертизи управлінь охорони здоров'я обласних виконавчих комітетів, республіканського бюро (Автономної Республіки Крим) і в судово-медичному відділі Головного бюро судово-медичної експертизи МОЗ України, а також на підприємницьких засадах проводяться згідно з Законом України «Про судову експертизу», процесуальним законодавством, Інструкцією про проведення судово-медичної експертизи, даними Правилами та нормативними документами МОЗ України.

Статтею 7 Закону України «Про судову експертизу» визначено випадки проведення деяких видів експертиз виключно державними спеціалізованими установами. До них належать судово-експертна діяльність, пов'язана з проведенням криміналістичних, судово-медичних і судово-психіатричних експертиз.

Для проведення деяких видів експертиз, які не здійснюються виключно державними спеціалізованими установами, за рішенням особи або органу, що призначили судову експертизу, можуть залучатися крім судових експертів також інші фахівці з відповідних галузей знань.

Згідно з ч. 4 ст. 7 Закону України «Про судову експертизу», залучення фахівців до проведення судово-медичних експертиз є компетенцією керівництва державних експертних установ з урахуванням характеру експертизи та наявності у штаті установи експертів відповідної галузі.

Відповідно до ч. 2 ст. 10 Закону України «Про судову експертизу», судовий експерт державних спеціалізованих установ – це фахівець, який має відповідну вищу освіту, освітньо-кваліфікаційний рівень не нижче спеціаліста, пройшов відповідну підготовку та отримав кваліфікацію судового експерта з певної спеціальності.

Відповідно до Правил проведення судово-медичних експертиз (досліджень) у відділеннях судово-медичної криміналістики бюро судово-медичної криміналістики бюро судово-медичної експертизи, затверджених Наказом МОЗ України від 17.01.1995 р. № 6, до судово-медичних експертиз належать, зокрема, судово-медична експертиза (дослідження) у відділенні судово-медичної криміналістики, а також судово-медична експертиза на підприємницьких засадах, які проводяться згідно з Законом України «Про судову експертизу», процесуальним законодавством, іншими законодавчими актами, Інструкцією про проведення судово-медичної експертизи, даними Правилами та затвердженими нормативними документами МОЗ України.

Експертиза у відділенні проводиться на підставі постанови особи, яка проводить дізнання, слідчого, прокурора, судді чи за ухвалою суду, а також за направленням судово-медичних експертів інших структурних підрозділів бюро, які проводять експертизу у справі. Виконувати експертизу у відділенні можуть працівники бюро, які мають вищу медичну освіту, пройшли підготовку з судово-медичної криміналістики. До експертної роботи у відділенні також допускаються працівники бюро, які не мають вищої медичної освіти, але є фахівцями інших галузей знань (фізики тощо).

Відповідно до абз. 3 ст. 10 Закону України «Про судову експертизу», до проведення судових експертиз, крім тих, що проводяться виключно державними спеціалізованими установами, можуть залучатися також судові експерти, які не є працівниками цих установ, за умови, що вони мають відповідну вищу освіту, освітньо-кваліфікаційний рівень не нижче спеціаліста, пройшли відповідну підготовку в державних спеціалізованих установах Міністерства юстиції України, атестовані та отримали кваліфікацію судового експерта з певної спеціальності у порядку, передбаченому цим Законом.

Отже, суд доходить висновку, що до проведення судової експертизи, за винятком тих, які проводяться державними експертними установами, можуть залучатися інші фахівці (крім судових експертів інших установ) відповідної галузі знань для надання висновку з досліджуваних питань. Натомість зазначені фахівці, у разі такої необхідності, можуть залучатися тими ж самими спеціальними державними судово-експертними установами без додаткового узгодження з особою, яка призначила експертизу. Водночас чинне законодавство не містить приписів щодо обов'язкового погодження особи фахівця для проведення експертизи з її замовником, крім випадків, коли особа за власною ініціативою визначає виконавця експертизи.

Щодо відповідності п. 1 Правил та 1.5 Інструкції (в частині можливості проведення судово-медичної експертизи на підприємницьких засадах на підставі ліцензії) актам вищої юридичної сили.

Статтею 7 Закону України «Про судову експертизу» визначено випадки проведення певних видів експертиз (у тому числі судово-медичної експертизи) виключно державними спеціалізованими установами.

У ст. 3, 4 Закону України «Про судову експертизу» визначено принципи судово-експертної діяльності, гарантії незалежності судового експерта та його висновку. Здійснення державними спеціалізованими установами судово-медичних експертиз на підприємницьких засадах не суперечить зазначеним принципам і гарантіям.

Частиною 4 ст. 7 Закону України «Про судову експертизу» визначено випадки проведення експертиз за рішенням особи або органу, що призначили експертизу, тобто Законом України «Про судову експертизу» не обмежуються спеціальні державні заклади в проведенні судово-медичних експертиз на підприємницьких засадах і інших випадках, крім зазначених експертиз за рішенням уповноважених органів.

За таких обставин, враховуючи, що загальними засадами права передбачено прийняття підзаконних нормативно-правових актів, які видаються на основі закону, відповідно до закону і спрямовані на його виконання шляхом конкретизації законодавчих приписів, а Міністерство охорони здоров'я України чинним законодавством визначено як центральний орган виконавчої влади, контрольний орган із одночасним наділенням повноважень щодо прийняття регуляторних актів, у тому числі нормативно-правових, а також інших актів індивідуальної дії, посилення позивача на протиправність спірного рішення є непереконливим і таким, що спростовується приписами норм права.

Крім того, мотивуючи необхідність відмовити позивачу в задоволенні решти заявлених позовних вимог, Окружний адміністративний суд м. Києва відзначає таке.

Згідно зі ст. 2 Кодексу адміністративного судочинства України, завданням адміністративного судочинства є захист прав, свобод та інтересів фізичних осіб, прав та інтересів юридичних осіб у сфері публічно-правових відносин від порушень з боку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб, інших суб'єктів при здійсненні ними владних управлінських функцій на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень.

Відповідно до п. 1 ч. 1 ст. 3 Кодексу адміністративного судочинства України справа адміністративної юрисдикції (далі – адміністративна справа) – переданий на вирішення адміністративного суду публічно-правовий спір, у якому хоча б однією зі сторін є орган виконавчої влади, орган місцевого самоврядування, їх посадова чи службова особа або інший суб'єкт, який виконує владні управлінські функції на основі законодавства, в тому числі на виконання делегованих повноважень.

Із системного аналізу ст. 6 Кодексу адміністративного судочинства України випливає, що право на судовий захист має лише та особа, яка є суб'єктом (носієм) порушених прав, свобод чи інтересів. Тож для того, щоб особі було надано судовий захист, суд повинен встановити, що особа дійсно має право, свободу чи інтерес, про захист яких вона просить, і це право, свобода чи інтерес порушені відповідачем.

Водночас, згідно зі ст. 104 Кодексу адміністративного судочинства України, до адміністративного суду має право звернутися з адміністративним позовом особа, яка вважає, що порушено її права, свободи чи інтереси у сфері публічно-правових відносин.

Згідно з ч. 2 ст. 171 Кодексу адміністративного судочинства України, право оскаржити нормативно-правовий акт мають особи, щодо яких його застосовано, а також особи, які є суб'єктом правовідносин, у яких буде застосовано цей акт.

Колегія суддів зазначає, що позивач не надав належних обґрунтувань наявності порушення його прав чи інтересів у сфері публічно-правових відносин шляхом затвердження Наказом МОЗ України від 17 січня 1995 р. № 6 Інструкції про проведення судово-медичної експертизи та Правил проведення комісійних судово-медичних експертиз в бюро судово-медичної експертизи.

Підсумовуючи викладене, суд зазначає, що повноваження відповідача щодо прийняття регуляторних актів, у тому числі нормативно-правових, а також інших актів індивідуальної дії, не впливають на результати та на якість проведених експертиз в окремих випадках, тому суд вважає за можливе звернути увагу на те, що необхідною умовою належного захисту порушеного права позивача, в даному випадку – в разі його непогодження з висновком експерта та залученням до проведення експертизи осіб, які не мали кваліфікації судового експерта, є скасування висновку судово-медичної експертизи № 457/12 від 30 серпня 2012 р.

Згідно з ч. 1 ст. 71 Кодексу адміністративного судочинства України, кожна сторона повинна довести ті обставини, на яких ґрунтуються її вимоги та заперечення, крім випадків, передбачених ст. 72 цього Кодексу.

Відповідно до ст. 70 Кодексу адміністративного судочинства України, належними є докази, які містять інформацію про предмет доказування. Суд не бере до розгляду докази, які не стосуються предмета доказування. Обставини, які за законом повинні бути підтверджені певними засобами доказування, не можуть підтверджуватися ніякими іншими засобами доказування, крім випадків, коли щодо таких обставин не виникає спору.

Відповідно до ч. 2 ст. 71 Кодексу адміністративного судочинства України, в адміністративних справах про протиправність рішень, дій чи бездіяльності суб'єкта владних повноважень обов'язок доказування правомірності свого рішення, дії чи бездіяльності покладається на відповідача, якщо він заперечує проти адміністративного позову.

Оцінивши докази, які є у справі, за своїм внутрішнім переконанням, що ґрунтується на їх всебічному, повному та об'єктивному дослідженні, та враховуючи всі наведені обставини, з урахуванням вимог, встановлених ч. 2 ст. 19 Конституції України та ч. 3 с. 2 Кодексу адміністративного судочинства України, виходячи з аналізу положень чинного законодавства та доказів, які містяться у матеріалах справи, колегія суддів вважає, що адміністративний позов ОСОБА_1 не підлягає задоволенню.

Враховуючи викладене, керуючись ст. 69, 70, 71, 158–163, 171 Кодексу адміністративного судочинства України, суд, –

ПОСТАНОВИВ:

У задоволенні адміністративного позову ОСОБА_1 відмовити.

Постанова набирає законної сили відповідно до ст. 254 Кодексу адміністративного судочинства України.

Постанова може бути оскаржена до суду апеляційної інстанції за правилами, встановленими ст. 185–187 Кодексу адміністративного судочинства України.

Головуючий, суддя

І.О. Іщук

Судді:

І.М. Погрібніченко

В.П. Шулежко



КИЇВСЬКИЙ АПЕЛЯЦІЙНИЙ АДМІНІСТРАТИВНИЙ СУД

УХВАЛА

24.12.2013 р.

Справа № 826/1759/13-а

Київський апеляційний адміністративний суд у складі колегії суддів: головуючого – судді Губської О.А., суддів – Парінова А.Б., Грибан І.О., при секретарі судового засідання – Нечай Ю.О. (за участю: представника позивача – ОСОБА_2, представника відповідача – М.О.С.), розглянувши у відкритому судовому засіданні в м. Київ апеляційну скаргу ОСОБА_4 на постанову Округного адміністративного суду м. Києва від 16 квітня 2013 р. у справі за позовом ОСОБА_4 до Міністерства охорони здоров'я України (далі – МОЗ України) про визнання такими, що не відповідають правовим актам вищої юридичної сили, підзаконних нормативних актів, –

ВСТАНОВИВ:

Позивач звернулася до суду з позовом до МОЗ України, в якому просила визнати такими, що не відповідають правовим актам вищої юридичної сили і нечинними, п. 1, п. 4 Правил проведення комісійних судово-медичних експертиз у бюро судово-медичної експертизи і п. 1.5 Інструкції про проведення судово-медичної експертизи, затверджених наказом МОЗ України від 17 січня 1995 р. № 6 «Про розвиток та вдосконалення судово-медичної служби України», в частині залучення до участі у проведенні судово-медичних експертиз осіб, які не відповідають одночасній сукупності вимог: є фахівцями, які мають відповідну вищу освіту; освітньо-кваліфікаційний рівень не нижче спеціаліста; пройшли відповідну підготовку; атестовані та отримали кваліфікацію судового експерта з певної спеціальності у порядку, передбаченому Законом України «Про судову експертизу»; включені до державного Реєстру атестованих судових експертів, працюють у державній спеціалізованій установі, яка є суб'єктом судово-експертної діяльності відповідно до Закону України «Про судову експертизу»; визнати такими, що не відповідають правовим актам вищої юридичної сили і нечинними, п. 1 Правил проведення комісійних судово-медичних експертиз у бюро судово-медичної експертизи і п. 1.5 Інструкції про проведення судово-медичної експертизи, затверджених Наказом Міністерства охорони здоров'я України від 17 січня 1995 р. № 6 «Про розвиток та вдосконалення судово-медичної служби України», в частині можливості проведення судово-медичних експертиз на підприємницьких засадах на підставі ліцензії, що видається МОЗ України.

Постановою Округного адміністративного суду м. Києва від 16 квітня 2013 р. у задоволенні позову відмовлено повністю.

Не погоджуючись з таким рішенням суду першої інстанції, позивач подала апеляційну скаргу, в якій, посилаючись на порушення судом норм матеріального права, просила скасувати оскаржувану постанову та ухвалити нову, якою позов задовольнити.

У судові засідання з'явився представник позивача, апеляційну скаргу підтримав та просив її задовольнити з підстав, викладених в апеляційній скарзі.

Представник відповідача до суду з'явився, проти апеляційної скарги заперечував і просив відмовити в її задоволенні.

Заслухавши суддю-доповідача, представника позивача, представника відповідача, перевіривши матеріали справи та доводи апеляційної скарги, колегія суддів вважає, що апеляційна скарга підлягає залишенню без задоволення, постановою суду – без змін з таких підстав.

Суд першої інстанції дійшов висновку про відмову в задоволенні позовних вимог.

Колегія суддів погоджується з вказаним висновком суду, виходячи з наступного.

Як впливає з матеріалів справи та встановлено судом першої інстанції, постановою старшого слідчого відділу Солом'янського РУ ГУ МВС України в м. Києві від 25 лютого 2013 р. у межах досудового розслідування, внесеного до Єдиного реєстру досудових розслідувань за № 42012110090000088 від 10 грудня 2012 р., за ознаками кримінального правопорушення, передбаченого ст. 128 ч. 1 Кримінального кодексу України, призначено судово-медичну експертизу, проведення якої доручено експертам відділу судово-медичної експертизи потерпілих, звинувачених та інших осіб Київського міського бюро судово-медичної експертизи. За результатами проведеної судово-медичної експертизи складено висновок експерта № 457/12 від 30 серпня 2012 р.

Водночас позивач вважає, що до проведення судово-медичної експертизи були залучені особи, які, згідно з вимогами Закону України «Про судову експертизу», не мали на це права, оскільки не відповідали жодній з вимог, встановлених цим законом для таких випадків, а саме: не мали кваліфікації судового експерта, не були включені до державного Реєстру атестованих судових експертів, не працюють у Державній установі «Головне бюро судово-медичної експертизи МОЗ України».

У відповідь на адвокатський запит представника позивача, Державна установа «Головне бюро судово-медичної експертизи МОЗ України» листом від 31 січня 2013 р. № 269/2 повідомлено, що оскільки питання, зазначені в постанові слідчого СВ Солом'янського РУГУМВС України в м. Києві, потребували знань не тільки в галузі судово-медичної експертизи, а й отоларингології та пластичної хірургії, до складу комісії були залучені відповідні фахівці – ОСОБА_5, ОСОБА_6 та ОСОБА_7, які не є працівниками ДУ «Головне бюро судово-медичної експертизи МОЗ України», що узгоджується із приписами Інструкції про проведення судово-медичної експертизи, затвердженої Наказом Міністерства охорони здоров'я України від 17 січня 1995 р. № 6 «Про розвиток та вдосконалення судово-медичної служби України».

На підставі зазначеного позивач звернулася до суду з позовом, в якому просила визнати нечинними окремі положення Правил проведення комісійних судово-медичних експертиз у бюро судово-медичної

експертизи та Інструкції про проведення судово-медичної експертизи, затверджених Наказом Міністерства охорони здоров'я України від 17 січня 1995 р. № 6 «Про розвиток та вдосконалення судово-медичної служби України», які суперечать нормам Закону України «Про судову експертизу».

Відмовляючи в задоволенні позовних вимог, суд першої інстанції виходив з того, що, оскільки загальними засадами права передбачено прийняття підзаконних нормативно-правових актів, які видаються на основі закону, відповідно до закону і спрямовані на його виконання шляхом конкретизації законодавчих приписів, а МОЗ України чинним законодавством визначено як центральний орган виконавчої влади, контрольний орган і водночас наділений повноваженнями щодо ухвалення регуляторних актів, у тому числі нормативно-правових, а також інших актів індивідуальної дії, то посилення позивача на протиправність спірного рішення є необґрунтованим. Також суд зазначив, що повноваження відповідача щодо ухвалення регуляторних актів, у тому числі нормативно-правових, а також інших актів індивідуальної дії, не впливають на результати та на якість проведених експертиз в окремих випадках.

Надаючи правову оцінку спірним правовідносинам, колегія суддів зазначає наступне.

Наказом МОЗ України від 17 січня 1995 р. № 6, з метою розвитку і вдосконалення судово-медичної служби України, а також для запровадження в практику бюро судово-медичної експертизи нормативних документів, що регламентуватимуть судово-медичну діяльність, затверджено Інструкцію про проведення судово-медичної експертизи та Правила проведення комісійних судово-медичних експертиз в бюро судово-медичної експертизи.

Відповідно до п. 1.1 Інструкції про проведення судово-медичної експертизи, судово-медична експертиза проводиться з метою дослідження на підставі спеціальних знань матеріальних об'єктів, які містять інформацію про обставини справи, що перебуває в провадженні органів дізнання, слідчого, прокурора чи суду.

Судово-медична експертиза виконується згідно з Законом України «Про судову експертизу», процесуальним законодавством, іншими законодавчими актами, міжнародними договорами та угодами про взаємну правову допомогу і співпрацю, що регулюють правовідносини у сфері судово-експертної діяльності, цієї Інструкцією та нормативними документами, затвердженими Наказом МОЗ України № 6 від 17 січня 1995 р.

Відповідно до п. 1 Правил проведення комісійних судово-медичних експертиз в бюро судово-медичної експертизи, комісійні судово-медичні експертизи у відділах комісійних експертиз бюро судово-медичної експертизи управління охорони здоров'я обласних виконавчих комітетів, республіканського бюро (Автономної Республіки Крим) і в судово-медичному відділі Головного бюро судово-медичної експертизи МОЗ України (далі – відділ), а також на підприємницьких засадах проводяться згідно з Законом України «Про судову експертизу», процесуальним законодавством, Інструкцією про проведення судово-медичної експертизи, даними Правилами та нормативними документами МОЗ України.

Отже, враховуючи, що Інструкція про проведення судово-медичної експертизи та Правила проведення комісійних судово-медичних екс-

пертиз у бюро судово-медичної експертизи були прийняті на підставі та на виконання Закону України "Про судову експертизу", положення цих підзаконних нормативно-правових актів повинні безумовно відповідати нормам вказаного Закону як нормативно-правового акта, що має вищу юридичну силу.

Водночас позивач вважає, що положення Правил та Інструкції частково не відповідають приписам Закону, а саме п. 1, п. 4 Правил і п. 1.5 Інструкції – в частині залучення до участі у проведенні судово-медичних експертиз осіб, які не відповідають одночасній сукупності вимог: є фахівцями, які мають відповідну вищу освіту; освітньо-кваліфікаційний рівень не нижче спеціаліста; пройшли відповідну підготовку; атестовані та отримали кваліфікацію судового експерта з певної спеціальності у порядку, передбаченому Законом України «Про судову експертизу»; включені до державного Реєстру атестованих судових експертів; працюють у державній спеціалізованій установі, яка є суб'єктом судово-експертної діяльності відповідно до Закону України «Про судову експертизу». Крім того, п. 1 Правил і п. 1.5 Інструкції, на думку позивача, не відповідають Закону в частині можливості проведення судово-медичних експертиз на підприємницьких засадах на підставі ліцензії, що видається МОЗ України.

Закон України «Про судову експертизу» встановлює вимоги до осіб, які можуть бути залучені для проведення судових експертиз. При цьому для трьох видів експертиз (криміналістичної, судово-медичної і судово-психіатричної) встановлені особливі вимоги до суб'єктів судово-експертної діяльності.

Відповідно до ст. 9 Закону, атестовані відповідно до цього Закону судові експерти включаються до державного Реєстру атестованих судових експертів, ведення якого покладається на Міністерство юстиції України. Особа або орган, які призначили судову експертизу, можуть доручити її проведення тим судовим експертам, яких внесено до державного Реєстру атестованих судових експертів, а у випадках, передбачених ч. 4 ст. 7 цього Закону, – іншим фахівцям з відповідних галузей знань.

Приписами ст. 10 Закону встановлено, що судовими експертами можуть бути особи, які мають необхідні знання для надання висновку з досліджуваних питань. Судовими експертами державних спеціалізованих установ можуть бути фахівці, які мають відповідну вищу освіту, освітньо-кваліфікаційний рівень не нижче спеціаліста, пройшли відповідну підготовку та отримали кваліфікацію судового експерта з певної спеціальності. До проведення судових експертиз, крім тих, що проводяться виключно державними спеціалізованими установами, можуть залучатися також судові експерти, які не є працівниками цих установ, за умови, що вони мають відповідну вищу освіту, освітньо-кваліфікаційний рівень не нижче спеціаліста, пройшли відповідну підготовку в державних спеціалізованих установах Міністерства юстиції України, атестовані та отримали кваліфікацію судового експерта з певної спеціальності у порядку, передбаченому цим Законом. Судовому експерту забороняється використовувати свої повноваження з метою одержання неправомірної вигоди або прийняття обіцянки та пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб.

Водночас, відповідно до п. 1 Правил проведення комісійних судово-медичних експертиз у бюро судово-медичної експертизи, комісійні судово-медичні експертизи у відділах комісійних експертиз бюро судово-медичної експертизи управлінь охорони здоров'я обласних виконавчих комітетів, республіканського бюро і в судово-медичному відділі Головного бюро судово-медичної експертизи МОЗ України (далі – відділ), а також на підприємницьких засадах проводяться згідно з Законом України «Про судову експертизу», процесуальним законодавством, Інструкцією про проведення судово-медичної експертизи, даними Правилами та нормативними документами МОЗ України.

Пунктом 4 цих Правил встановлено, що залежно від характеру експертизи до складу комісії можуть входити як фахівці тільки в галузі судово-медичної експертизи, так і фахівці інших медичних (в тому числі фахівці медико-соціальних експертних комісій МОЗ) і немедичних спеціальностей. За своїм процесуальним становищем усі вони при проведенні експертизи є експертами.

Згідно з п. 1.5 Інструкції про проведення судово-медичної експертиз, судово-медичні експертизи здійснюють фахівці державних установ судово-медичних експертиз МОЗ України. Судово-медичні експертизи можуть провадитись на підприємницьких засадах на підставі ліцензії, що видається МОЗ України. Фахівці державних установ судово-медичної експертизи повинні мати вищу медичну (фармацевтичну) освіту, пройти спеціальну підготовку та отримати сертифікат на звання судово-медичного експерта. Без додаткового узгодження з особою, що призначила експертизу, до участі в проведенні судово-медичних експертиз як експерти можуть бути залучені професори та викладачі кафедр судової медицини, фахівці закладів охорони здоров'я та інших відомств.

Аналізуючи приписи Закону України «Про судову експертизу» та вирішуючи питання щодо відповідності їм зазначених положень Правил та Інструкції, колегія суддів зазначає наступне.

Як вбачається з матеріалів справи, Закон України «Про судову експертизу» був прийнятий Постановою Верховної Ради України від 25.02.94 р. На виконання зазначеного Закону були затверджені Наказом МОЗ України від 17.01.1995 р. за № 6 Інструкція про проведення судово-медичної експертизи та Правила проведення комісійних судово-медичних експертиз у бюро судово-медичної експертизи.

Проаналізувавши норми Закону України «Про судову експертизу» та підзаконних нормативно-правових актів, колегія суддів дійшла висновку, що на момент їх прийняття жодних суперечностей або невідповідностей один одному вони не містили.

Водночас 3 квітня 2003 р. та 9 вересня 2004 р. до Закону України «Про судову експертизу» були внесені зміни.

Як впливає, наприклад, із Прикінцевих положень Закону України «Про внесення змін до Закону України “Про судову експертизу”» від 9 вересня 2004 р., Кабінету Міністрів України доручено у тримісячний термін після набуття чинності цим Законом: подати на розгляд Верховної Ради пропозиції щодо приведення законодавчих актів України у відповідність із цим Законом; забезпечити приведення міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади своїх нормативно-правових актів у відповідність із цим Законом.

Отже, якщо центральний орган виконавчої влади не вніс змін до підзаконних нормативних актів у зв'язку із зміною законодавства, необхідно оцінювати дії посадових осіб – виконавців (їх бездіяльність), а не визнавати підзаконні нормативні акти такими, що не відповідають правовим актам вищої юридичної сили, оскільки такі підзаконні нормативні акти на момент прийняття повністю відповідали вимогам законодавства.

У даному випадку дії (бездіяльність) посадових осіб суб'єкта владних повноважень стосовно неприведення у відповідність до Закону України «Про судову експертизу» підзаконних нормативних актів позивачем не оскаржуються, а колегія суддів діє відповідно до норм Кодексу адміністративного судочинства України і не може вийти за межі позовних вимог. Отже, на думку колегії суддів, позивач обрав неналежний спосіб захисту порушених прав.

Крім того, колегія суддів вважає за необхідне акцентувати увагу на тій обставині, що перші зміни до Закону України «Про судову експертизу» були прийняті у 2003–2004 рр., тобто після прийняття у 1995 р. Інструкції про проведення судово-медичної експертизи та Правил проведення комісійних судово-медичних експертиз у бюро судово-медичної експертизи.

При визначенні пріоритетності норм, які містяться в законах та підзаконних нормативних актах, слід враховувати те, що норма, прийнята пізніше, має пріоритет над нормою, прийнятою раніше. Крім того, Закон України має вищу юридичну силу, ніж підзаконний нормативний акт.

Отже, у правовідносинах, які на даний час розглядаються, необхідно керуватися насамперед Законом України «Про судову експертизу», норми якого права позивача не порушують. Таким чином, на думку колегії суддів, позовні вимоги ОСОБА_4 є необґрунтованими та не підлягають задоволенню.

Оцінивши докази, які є у справі, за своїм внутрішнім переконанням, що ґрунтується на їх безпосередньому, всебічному, повному та об'єктивному дослідженні, та враховуючи всі наведені обставини, колегія суддів дійшла висновку, що доводи, викладені в апеляційній скарзі, не знайшли свого підтвердження, оскаржувана постанова прийнята судом відповідно до норм матеріального та процесуального права, а тому підстав для задоволення апеляційної скарги немає.

Відповідно до ст. 200 Кодексу адміністративного судочинства України, суд апеляційної інстанції залишає апеляційну скаргу без задоволення, а постанову або ухвалу суду – без змін, якщо визнає, що суд першої інстанції правильно встановив обставини справи та ухвалив судові рішення з додержанням норм матеріального і процесуального права.

Оскільки судові рішення ухвалені судом першої інстанції відповідно до норм матеріального права за дотримання норм процесуального права, на підставі повно і всебічно з'ясованих обставин у справі, підтверджених доказами, а доводи апеляційної скарги висновків суду не спростовують, то колегія суддів апеляційної інстанції підстав для його скасування не вбачає.

Керуючись ст. 160, 197, 198, 200, 205, 206, 254 Кодексу адміністративного судочинства України, суд –

УХВАЛИВ:

Апеляційну скаргу ОСОБА_4 на постанову Окружного адміністративного суду м. Києва від 16 квітня 2013 р. за позовом ОСОБА_4 до МОЗ України про визнання такими, що не відповідають правовим актам вищої юридичної сили, підзаконних нормативних актів залишити без задоволення.

Постанову Окружного адміністративного суду м. Києва від 16 квітня 2013 р. – без змін.

Ухвала набирає законної сили з моменту проголошення та може бути оскаржена протягом двадцяти днів з дня складання ухвали в повному обсязі шляхом подання касаційної скарги безпосередньо до Вищого адміністративного суду України.

Головуючий, суддя:

Суддя:

Суддя:

О.А. Губська

А.Б. Парінов

І.О. Грибан