

УДК 342.9:343.1

Г. О. ПІДДУБНЯК,*ад'юнкта**Кримського юридичного інституту**Одеського державного університету внутрішніх справ*

ДОТРИМАННЯ ВИМОГ ЗАКОННОСТІ ПІД ЧАС ЗБИРАННЯ МАТЕРІАЛІВ АДМІНІСТРАТИВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ЯК УМОВА ДОПУСТИМОСТІ ЇХ ВИКОРИСТАННЯ ПІД ЧАС ДОКАЗУВАННЯ У КРИМІНАЛЬНИХ СПРАВАХ

Досліджено питання забезпечення реалізації принципу законності під час збирання матеріалів адміністративної діяльності як основної умови допустимості їх використання під час доказування у кримінальних справах.

Одним з основних принципів правової держави є засада законності, яка пронизує всі її сфери та проявляється у всіх видах і формах діяльності державних органів та їх посадових осіб. Цей конституційний принцип (ст. 19 Основного закону) однаково притаманний, наприклад, провадженню у справах про адміністративним правопорушення (ст. 7 КУпАП), та діяльності з порушення, розслідування та вирішення кримінальних справ (ст. 2 КПК України), а також є основною засадою для здійснення судочинства в Україні (ч. 3 ст. 129 Конституції України). Тому можна відмітити, що всебічне забезпечення дотримання законності у правозастосовній діяльності є обов'язковою умовою її здійснення, що своїм наслідком має належне забезпечення прав та свобод особи, інтересів суспільства та держави. Відповідно опрацювання теоретичних питань та практичних пропозицій щодо подальшого зміцнення законності в діяльності, зокрема, органів внутрішніх справ України, які уповноважені здійснювати адміністративні провадження та розслідування кримінальних справ, є однією з умов розбудови нашої країни як дійсно демократичної та правової держави.

У контексті наведеного звернемо увагу на той факт, що у кожному із наведених вище видів правозастосовної діяльності (адміністративній та кримінально-процесуальній) дана конституційна засада в цілому має однакове значення – неухильне дотримання і виконання приписів Конституції України законів і нормативних актів, які їм відповідають, кожним суб'єктом [1, с. 58], що підтверджується аналізом наукових досліджень (В. П. Ворущило, М. В. Джига, О. П. Нагорний, І. Л. Невзоров, Л. В. Мелех, В. В. Самохвалов, А. Р. Туманянц тощо). Однак висвітлення виконання вимог принципу законності лише в межах однієї галузі права та одного виду правозастосовної

діяльності не дає можливості отримати системне уявлення про специфіку його реалізації, а також окремі його особливості стосовно різних сфер правового регулювання. Наприклад, це стосується випадку виникнення взаємозв'язків між адміністративним та кримінально-процесуальними провадженнями під час використання в доказуванні у кримінальних справах матеріалів адміністративної діяльності. І як свідчить аналіз досліджень вище вказаних науковців та низки інших публікацій, це питання не знайшло свого відповідного теоретичного обґрунтування та практичного вирішення. Наслідком цього є виникнення певних труднощів під час прийняття та використання в доказуванні у кримінальних справах матеріалів адміністративної діяльності, що не сприяє досягненню завдань кримінального судочинства. Саме тому метою даної статті обрано встановлення ролі та значення дотримання вимог законності стосовно при збиранні матеріалів адміністративної діяльності як умова їх допустимості використання при доказуванні по кримінальних справах. Для її досягнення буде вирішена низка завдань, зокрема встановлення прояву дії принципу законності, його ролі в механізмі переходу матеріалів (фактичних даних) від однієї юрисдикції до іншої.

Так, відмітимо, що основною умовою використання будь-яких фактичних даних, у тому числі і тих, що містяться в матеріалах адміністративної діяльності, під час доказування у кримінальних справах є відповідність їх загальним вимогам, що висуваються до доказів у кримінальному процесі (достовірність, належність, допустимість та достатність). І саме вимога допустимості, як свідчить аналіз наукової літератури, є відображенням принципу законності [1, с. 138; 2, с. 172–173]. Таким чином, можливість прийняття та використання адміністративних матеріалів базується на тому, що

вони в достатньому обсязі відповідають вимогам, що висуваються у кримінальному процесі до доказів, у тому числі і вимогам допустимості. З цього можна зробити висновок, що така здатність указаних матеріалів виникає не безпосередньо при надходженні їх, наприклад, до дізнавача або слідчого, а формується ще до того, як вони потраплять до кримінального судочинства як докази. Отже, розроблення практичних аспектів питання використання матеріалів адміністративної діяльності безпосередньо стосується проблеми дотримання законності як під час їх збирання (формування) у відповідному адміністративному провадженні, так і під час їх реалізації як доказів у кримінальному судочинстві.

Особливий акцент саме на понятті законності доказів обумовлений тим, що, зокрема, у сфері кримінального процесу діє положення ст. 62 Основного Закону, згідно з якою обвинувачення не може ґрунтуватися на доказах, одержаних незаконним шляхом, а також на припущеннях. І тому питання законності доказів, їх джерел, способів отримання є одними з центральних моментів вдосконалення всієї кримінально-процесуальної діяльності. Але вважаємо, що вказані положення ст. 62 Конституції України також можуть бути застосовані до будь-якої правозастосовної діяльності, у тому числі і в адміністративній. Однак матеріали адміністративної діяльності не завжди відповідають вимозі законності, що ставить під сумнів їх прийняття слідчим, прокурором, судом та можливість використання як доказів у кримінальному процесі. Наприклад, з цього приводу зазначено, що недоліки у правозастосовній практиці обумовлені тим, що під час накладення адміністративних стягнень не завжди повною мірою виконуються вимоги законодавства про адміністративні правопорушення [3, с. 51]. Це призводить до прийняття незаконних і необґрунтованих рішень, а самі матеріали, зібрані під час адміністративно-юрисдикційної діяльності, можуть бути неповними, однобічними і навіть зібраними з порушенням вимог чинного Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП України). І це може стати серйозною перешкодою на шляху використання матеріалів адміністративної діяльності під час доказування у кримінальних справах.

Так, виходячи зі змісту принципу законності, можна відзначити, що результати правозастосовної діяльності як у кримінальному процесі, так і у адміністративному провадженні істотним чином залежать від того, наскільки

всебічно та глибоко врегульована в законі сама ця діяльність і наскільки точно цих вимог дотримуються особи, які наділені правом правозастосування. У випадку, котрий нами досліджується, це насамперед дотримання вимог адміністративно-правового характеру. Так, у літературі вказують, що регулювання процесуальних дій усіх суб'єктів адміністративного процесу є запорукою успішного досягнення кінцевого результату, чому сприяє досить детальне адміністративно-процесуальне регулювання адміністративних проваджень [4, с. 12]. І це правове регулювання має своїм наслідком упорядкування відносин, зокрема процесуальних відносин із формування адміністративних матеріалів, що здійснюється в певній формі – процесуальній формі. І. А. Галаган указує, що головне призначення будь-якої процесуальної форми полягає в тому, щоб закріпити специфіку правового регулювання процесуальної діяльності, основні вимоги, які висуваються до порядку й процедури її здійснення, оформлення й закріплення у процесуальних актах [5, с. 67].

Тому значення процесуальної форми не можна недооцінювати, вона не тільки є ознакою, що відрізняє процесуальну діяльність від інших видів державної діяльності, а й має істотні властивості для ствердження в житті держави принципу законності, забезпечення захисту прав, свобод і законних інтересів особи, яка потрапляє у сферу юрисдикційної діяльності відповідних державних органів. Отже, можна вказати на те, що процесуальна форма, безумовно, також стосується забезпечення законності під час збирання та формування адміністративних матеріалів. Адже випадки порушення адміністративно-процесуальної форми становлять одночасно і причиною порушення закону [6, с. 61], що призводить до отримання недопустимих та недостовірних доказів. Відповідно, можна відзначити важливу роль процесуальної форми не тільки як гарантії прав і свобод особи, а і як фактора забезпечення законності діяльності з доказування в адміністративно-правовій та кримінально-процесуальній сферах.

Окремо звернімо увагу на той момент, що навіть при належному нормативно-правовому закріпленні відповідних положень не завжди можна досягти мети правового регулювання відносин, зокрема з приводу збирання та фіксації адміністративних матеріалів. На жаль, приклади з практики реалізації адміністративних повноважень посадових осіб державних органів свідчать про недостатню ефективність правового впливу досліджуваних норм на

забезпечення дотримання принципу законності їх правозастосовної діяльності, хоча, наприклад, ст. 7 КУпАП прямо вказує, що провадження у справах про адміністративні правопорушення здійснюється на основі суворого додержання законності. І ця вимога повністю стосується їх діяльності зі збирання та фіксації відповідних матеріалів, котрі згодом можуть бути використані як докази в кримінальному судочинстві. Наприклад, у літературі зазначено, що в практичній діяльності суб'єктів адміністративної юрисдикції ці правила виконуються не завжди, бо іноді практично неможливо встановити, що саме уповноважений орган врахував для визначення конкретного заходу стягнення, тому що це не відображається в жодному документі [7, с. 39]. Тобто наведений приклад свідчить про те, що нормативні правила адміністративно-процесуальної форми не завжди забезпечують відповідний вплив на впорядкування суспільних відносин з приводу доказування в цій сфері. Наприклад, С. Ю. Беньковський щодо правових засад провадження у справах про адміністративні правопорушення вказує, що це певна сукупність правових норм, у яких знайшли своє відображення основні вимоги, методи, способи, поняття, нормативні підстави для діяльності держави у цій сфері [8, с. 139]. І частину таких засад становлять загальні правила збирання, перевірки та оцінювання доказів, а також складання інших матеріалів адміністративної діяльності ОВС України. Відзначимо і той момент, що навіть при належному нормативно-правовому закріпленні відповідних положень не завжди можна забезпечити належність правової реалізації відносин, зокрема з приводу збирання або складання відповідних адміністративних матеріалів. Одним із засобів запобігання таким негативним наслідкам як указується в літературі, є необхідність активізації контрольної діяльності уповноважених на те осіб, зокрема начальника ОВС, прокурора тощо [9, с. 17]. Тому вважаємо, що одним із основних завдань вдосконалення вітчизняного права є розроблення відповідних положень, які встановлюють більш чіткі та прозорі правила формування та фіксації адміністративних матеріалів, забезпечують ефективний внутрішній контроль та прокурорський нагляд за дотриманням законів під час правозастосовної діяльності у цій сфері.

Тобто є всі підстави говорити про необхідність визначення в адміністративному праві у нормативному вигляді чітких приписів, які б установлювали вимоги, котрим повинні відповідати будь-які матеріали, що збираються, фор-

муються та використовуються під час провадження в адміністративних справах. Наприклад, подібна практика пропонується до реалізації авторами проекту КПК України, розробленого робочою групою Міністерства юстиції спільно із Національною комісією із зміцнення демократії та утвердження верховенства права при Президентові України, в частині визначення понять «доказ», «належність» та «допустимість» [10, с. 41–43]. Подібна практика може бути поширена на інші сфери правозастосування.

Отже, щодо загальних вимог до доказування (збирання, формування, перевірки та оцінювання відомостей про факти), яке здійснюється, зокрема, під час адміністративних проваджень, то в контексті опрацювання перспектив їх удосконалення звернімо увагу на два аспекти. Саме їх розвиток здатний забезпечити підвищення законності при формуванні відповідних матеріалів та сприяти їх безперешкодному прийняттю як доказів у кримінальному судочинстві.

Так, перший аспект стосується нормативно-правового вираження загальних правил дослідження обставин адміністративного провадження (нормативний аспект). Тобто цей аспект пов'язаний із тим, наскільки повно зміст статті КУпАП відображає зміст правової норми про загальні правила дослідження обставин адміністративного провадження. Вважаємо, що це доволі важливо, бо від якості та повноти, наприклад, змісту статей глав 4, 18 КУпАП істотним чином залежить те, наскільки законно, обґрунтовано та в повному обсязі будуть сформовані матеріали адміністративного провадження. Отже, нормативний аспект стосується того, що правила дослідження обставин адміністративного провадження повинні: повно відображати зміст відповідних правових норм, зокрема у КУпАП; забезпечувати правове регулювання відносин з доказування у сфері правозастосування, врегульованого нормами адміністративного права; сприяти досягненню мети інституту адміністративного доказування.

Другий аспект питання забезпечення законності під час використання матеріалів адміністративної діяльності при доказуванні у кримінальних справах пов'язаний із загальною регулятивною властивістю правових норм, які встановлюють вимоги до формування матеріалів адміністративної діяльності (регулятивний аспект). Він стосується того, в якому обсязі ці норми регулюють певну правозастосовну діяльність, на які її елементи вони впливають, які наслідки їх впливу на дії, пов'язані зі складанням (формуванням) адміністративних матеріалів.

Тобто мова йде про використання загальних правил дослідження обставин адміністративного провадження як засобів правового регулювання.

Щодо останнього, то, наприклад, С. С. Алексєєвим указано, що правове регулювання являє собою здійснюване за допомогою правових засобів (юридичних норм, індивідуальних приписів, правовідносин тощо) результативний, нормативно-організаційний вплив на суспільні відносини [11, с. 226]. Таким чином, слід відзначити, що вказані правила для уповноважених державних органів та їх посадових осіб, які здійснюють, наприклад, провадження у справах про адміністративні правопорушення, виступають засобом досягнення відповідних результатів (статті 1, 23 КУпАП). І це підтверджується положеннями частин 1 і 3 ст. 7 КУпАП (ніхто не може бути підданий заходу впливу інакше як на підставах і в порядку, встановлених законом, а їх застосування провадиться у точній відповідності із законом). На наш погляд, загальні правила дослідження обставин адміністративного провадження саме і становлять систему «встановлених законом» норм, що стосуються «підстав і порядку» складання (формування) адміністративних матеріалів, а отже, відіграють роль відповідного нормативно-правового регулятора.

Відповідно можна говорити про те, що загальні правила дослідження обставин адміністративного провадження у разі їх нормативно-закріплення стають частиною механізму регулювання адміністративно-правових відносин, пов'язаних зі складанням (формуванням) адміністративних матеріалів. Завдяки цьому забезпечується досягнення мети, зокрема, адміністративної діяльності ОВС України під час провадження у справах про адміністративні правопорушення. Вищевикладене дає нам можливість характеризувати поняття «адміністративні матеріали» і поняття «правила дослідження обставин адміністративного провадження» як такі, що перебувають між собою у діалектичному зв'язку, де перше обумовлює необхідність існування другого, а друге необхідна умова законного та обґрунтованого складання (формування) першого, а разом вони є складовими єдиного механізму реалізації правозастосовної діяльності, врегульованої нормами адміністративного права.

Отже, регулятивний аспект стосується того, що правила дослідження обставин адміністративного провадження з метою забезпечення дотримання законності під час використання матеріалів адміністративної діяльності при доказуванні у кримінальних справах повинні:

виступати засобом досягнення мети адміністративно-правового доведення; забезпечувати регулюючий вплив на діяльність зі складання (формування) адміністративних матеріалів; сприяти отриманню адміністративних матеріалів, що відповідають вимозі законності як умові їх прийняття їх якості доказів під час провадження у кримінальних справах.

Саме тому слід говорити про те, що перспективним напрямком розвитку вітчизняної системи права слід вважати уніфікацію процесу юридичного доказування між різними юрисдикціями, у тому числі за рахунок удосконалення вказаних нами аспектів – нормативного й регулятивного. Зокрема, їх більш чітке та змістовне вираження і, відповідно, включення в нормативне регулювання діяльності, яка виникає у зв'язку з провадженнями в адміністративних та кримінальних справах, і розглядаються нами як основні перспективи їх розвитку. Тобто досягненню відповідних завдань, зокрема КУпАП (статті 1, 23, 245), КПК України (ст. 2), буде сприяти належна всебічність і повнота урегульованості проваджень, зокрема щодо правил дослідження відповідних обставин справи. І як зазначено вище, провідна роль в забезпеченні належного виконання завдань з доказування – складання (формування) матеріалів адміністративної діяльності – належить процесуальній формі, котра, будучи загально-правовим поняттям, має як спільні, так і відмінні риси у сфері адміністративного та кримінально-процесуального права. Однак саме вона стане тим об'єднуючим фактором, у межах якого знайдуть своє закріплення нормативний та регулятивний аспекти питання забезпечення законності під час використання матеріалів адміністративної діяльності при доказуванні у кримінальних справах.

Отже, можна вказати, що можливість прийняття матеріалів адміністративної діяльності як доказів у кримінальному процесі базується на тому, що ці матеріали відповідають вимогам, які висуваються у кримінальному судочинстві до доказів, що забезпечується за рахунок дотримання вимог адміністративно-процесуальної форми, частиною якої є правила дослідження обставин адміністративного провадження. Це обумовлює необхідність подальшого дослідження питань юридичного доказування з точки зору уніфікації його правил, що стане додатковим фактором можливої повноцінного використання матеріалів адміністративної діяльності під час доказування у кримінальних справах.

Список використаної літератури

1. Кримінальний процес : підручник / за ред. Ю. М. Грошевого та О. В. Капліної. – Х. : Право, 2010. – 608 с.
2. Уголовный процесс : учебник / В. Н. Григорьев, А. В. Победкин, В. Н. Яшин. – М. : Эксмо, 2005. – 832 с.
3. Губанов А. В. Актуальные вопросы ответственности иностранных граждан и лиц без гражданства за совершение отдельных видов административных правонарушений / А. В. Губанов, Т. А. Степанова // Проблемы административной ответственности на современном этапе : материалы теорем. семинара. – М. : ВНИИ МВД СССР, 1989. – С. 50–52.
4. Бандурка А. М. Административный процесс : учебник / А. М. Бандурка, Н. М. Тищенко. – Харьков : Изд-во НУВД, 2001. – 353 с.
5. Галаган И. А. Административная ответственность в СССР / И. А. Галаган. – Воронеж : ВГУ, 1976. – 252 с.
6. Масленников М. Я. Порядок применения административных взысканий : учеб.-практ. пособие / М. Я. Масленников. – М. : БЕК, 1998. – 272 с.
7. Адміністративна відповідальність в Україні : навч. посіб. / за заг. ред. А. Т. Комзюка. – 2-ге вид., перероб. і допов. – Х. : Ун-т внутр. справ, 2000. – 99 с.
8. Беньковський С. Ю. Законодавчі проблеми проваджень у справах про адміністративні правопорушення і проступки / С. Ю. Беньковський // Проблеми систематизації законодавства України про адміністративні правопорушення : матеріали Міжнародної наук.-практ. конф. (7–8 грудня 2006 р.) : у 2 ч. Ч. 1. – Сімф. : РВВ КЮІ ХНУВС, 2006. – С. 138–141.
9. Рогачова О. В. Законотворчий процес в Україні: проблеми вдосконалення : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 «Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень» / О. В. Богачова. – К., 2006. – 22 с.
10. Кримінальний процесуальний кодекс України : проект // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2009. – Спецвипуск. – С. 13–245.
11. Проблемы теории государства и права : учебник / под ред. С. С. Алексеева. – М. : Юрид. лит., 1987. – 448 с.

Надійшла до редколегії 10.03.2011

ПИДДУБНЯК Г. А. ИСПОЛНЕНИЕ ТРЕБОВАНИЙ ЗАКОННОСТИ ПРИ СБОРЕ МАТЕРИАЛОВ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ КАК УСЛОВИЕ ДОПУСТИМОСТИ ИХ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ПРИ ДОКАЗЫВАНИИ ПО УГОЛОВНЫМ ДЕЛАМ

Исследованы вопросы обеспечения реализации принципа законности при сборе материалов административной деятельности как основного условия допустимости их использования при доказывании по уголовным делам.

PIDDUBNIAK G. FULFILMENT OF LEGALITY REQUIREMENTS IN THE PROCESS OF COLLECTING OF ADMINISTRATIVE ACTIVITY MATERIALS AS A CONDITION FOR THE PERMISSIBILITY OF THEIR USE IN PROVING CRIMINAL CASES

The issues of enforcement of the principle of legality in the process of collecting of administrative activity materials as a basic condition for the permissibility of their use in proving criminal cases are researched.

УДК 351.73:339.13.025

Т. С. ВАСИЛЬЄВА,

здобувач

Харківського національного університету внутрішніх справ

ЛІЦЕНЗУВАННЯ ГОСПОДАРСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ЯК ОКРЕМИЙ НАПРЯМОК АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО РЕЖИМУ

Досліджено ліцензування господарської діяльності як окремих напрямків адміністративно-правового режиму, що спрямований на забезпечення прав та інтересів людини і громадянина, національної, державної та громадської безпеки.

Демократичні процеси, які відбуваються в нашій державі, є передумовою для переорієнтації напрямку функціонування всього державного механізму, який покликаний не лише управляти суспільством, а здійснювати це, забезпечуючи механізми реалізації та захисту