

## ВСТАНОВЛЕННЯ ОСОБИ ДЛЯ ПРИТЯГНЕННЯ ЇЇ ДО АДМІНІСТРАТИВНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЯК ПРЕВЕНТИВНИЙ ПОЛІЦЕЙСЬКИЙ ЗАХІД

### ESTABLISHING A PERSON TO BRING HIM TO ADMINISTRATIVE RESPONSIBILITY AS A PREVENTIVE POLICE MEASURE

Василенко С.О., аспірант кафедри адміністративного права та адміністративного процесу  
факультету № 3

*Інститут підготовки фахівців для підрозділів Національної поліції  
Львівського державного університету внутрішніх справ*

Піднято питання, яке стосується насамперед практичного здійснення превентивних поліцейських заходів, а саме перевірки документів для встановлення особи, щоб притягнути її до адміністративної відповідальності за вчинене нею адміністративне правопорушення.

Під час практичної діяльності поліцейських достатньо гостро стоїть питання щодо належного ознайомлення з документами особи через процес їх пред'явлення поліцейським для ознайомлення з метою встановлення особи, а також безпосередньої перевірки самого документа на наявність підробки через відсутність самостійного огляду.

Проаналізовано поняття превенції, розглянуто повноваження Національної поліції у сфері адміністративної відповідальності та превентивної діяльності, зокрема встановлення особи, притягнення її до адміністративної відповідальності, заходів реагування на правопорушення. Охарактеризовано превентивний поліцейський захід перевірки документів особи та поліцейські заходи адміністративного примусу, що виконуються у забезпеченні провадження у справах про адміністративні правопорушення.

Здійснено аналіз законів і наукових публікацій, відображених у періодичних виданнях, засобах масової інформації та мережі Інтернет, із висвітленням проблемних питань, пов'язаних із необхідністю вдосконалення превентивного поліцейського заходу перевірки документів особи.

Указано діяльність поліції з урахуванням типових ситуацій, що становить предмет подальших наукових досліджень.

Постановка проблеми полягає у виникненні проблемних моментів під час виконання поліцейськими своїх безпосередніх службових обов'язків, під час здійснення превентивних поліцейських заходів перевірки документів особи, а також у встановлення особи з метою притягнення її до адміністративної відповідальності за вчинені правопорушення як здійснення заходів забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення.

Метою статті є висвітлення проблематики, що виникає у практичній діяльності поліцейських під час здійснення превентивного поліцейського заходу перевірки документів особи й її встановлення та подальшого притягнення даної особи до адміністративної відповідальності за вчинені правопорушення, а також запропонування методів для вирішення даних проблем.

Надано пропозицію рекомендаційного характеру для вдосконалення методів правового регулювання превентивних поліцейських заходів, а саме перевірки документів особи для забезпечення більше ефективної діяльності поліції щодо встановлення особи, метою якої є полегшення практичної роботи поліцейським у встановленні та притягненні особи до адміністративної відповідальності.

**Ключові слова:** адміністративна відповідальність, превенція, превентивна діяльність, перевірка документів особи, встановлення особи, заходи забезпечення провадження, Національна поліція України, функції поліції.

Raised a question that is primarily concerned with the practical implementation of preventive police measures, namely, verification of documents for identification to bring her to administrative responsibility for committed by them administrative offenses.

In the practical activities of police officers there is the question as to the appropriate documents, through the process of submitting a COP for review with the aim of identification and immediate verification of the document for the presence of fakes, due to the lack of self-examination.

Analyzed the concept of risk, considered the powers of the National police in the area of administrative liability and preventive action, in particular the identity of the person attracting it to administrative responsibility, the response to offense. Preventive police described the event verification of documents of persons and police measures of administrative coercion performed in the provision of production on Affairs about administrative offences.

The analysis of laws and of scientific publications reflected in journals, the media and the Internet, with coverage of problematic issues related to the need to improve preventive activities of the police checking the documents of persons.

The activity of the police with the typical situations that is the subject of further research.

The problem lies in the emergence of problematic aspects at runtime by the police of their direct official duties in the implementation of preventive measures police officers check the documents of persons and the identity of the person with the purpose of bringing him to administrative responsibility for offenses in the quality of implementation of measures of maintenance of manufacture on Affairs about administrative offences.

The aim of the article is the lighting issues that arise in the practice of the police in the implementation of preventive activities of the police checking the documents of the personality and its installation, and further bringing the person to administrative responsibility for offenses, and proposed methods of solving these problems.

Provided offer a recommendation for improvement of legal regulation of preventive police measures, namely the verification of documents of a person to ensure more effective policing for establishment of the person, the purpose of which is to facilitate the practical work of the police in a timely and bringing a person to administrative responsibility.

**Key words:** administrative responsibility, prevention, preventive action, verification of documents of persons, measures of provision of production, national police, functions of the police.

**Стан дослідження.** Теоретичною основою вивчення питань превентивної діяльності Національної поліції як правоохоронних заходів реагування на правопорушення стали публікації провідних науковців, а саме: О.М. Бандурки, О.І. Олефір, О.Ю. Салманової, О.В. Джафарова, Ю.А. Ведернікова, О.С. Проневича, Ю.М. Бисаги, О.І. Безпалова, С.С. Алексєєва, О.А. Банчук, О.І. Остапенка та ін.

Виклад основних положень. Превенція – це комплекс заходів, спрямованих на припинення можливого

правопорушення. Таким чином, основна її мета полягає у недопущенні вчинення злочину. Інформування суспільства, регулювання системи покарань – це основні завдання, які ставить перед собою превенція. Це полягає, насамперед, у донесенні до суспільства тієї думки, що будь-яке протиправне діяння буде покарано, причому досить серйозно [1].

Превентивна діяльність поліцейськими здійснюється для запобігання та профілактики вчинення правопорушень.

Як зазначають українські дослідники (О.І. Олефір О.М. Бандурка, О.І. Безпалова, О.В. Джафарова та ін.), «превентивні поліцейські заходи – це дія або комплекс дій, що обмежують певні права і свободи людини, використання яких не завжди пов'язане з протиправною поведінкою конкретних осіб, застосовуються відповідно до закону для забезпечення виконання покладених на поліцію повноважень із дотриманням установлених законом вимог» [2, с. 37].

Метою застосування превентивних поліцейських заходів є забезпечення виконання поліцією своїх обов'язків.

Поліція є соціальною системою, що створена державою для реалізації певних функцій. Розуміння сутності цих функцій сприяє чіткому визначенню ролі та місця поліції в системі органів публічної влади. Із погляду адміністративно-правової науки функція є окремим видом виконавчо-розпорядчої діяльності. Функції відображають зміст діяльності виконавчої влади, значною мірою характеризують сутність держави та її соціальне призначення [3, с. 141].

Перевірка документів особи відноситься до превентивних поліцейських заходів. Виходячи зі ст. 32 ЗУ «Про Національну поліцію», поліцейський має право вимагати у особи пред'явлення нею документів, що посвідчують особу, та/або документів, що підтверджують відповідне право особи, у таких випадках:

1) якщо особа володіє зовнішніми ознаками, схожими на зовнішні ознаки особи, яка перебуває в розшуку, або безвісно зниклої особи;

2) якщо існує достатньо підстав уважати, що особа вчинила або має намір учинити правопорушення;

3) якщо особа перебуває на території чи об'єкті зі спеціальним режимом або в місці здійснення спеціального поліцейського контролю;

4) якщо у особи є зброя, боєприпаси, наркотичні засоби та інші речі, обіг яких обмежений або заборонений, або для зберігання, використання чи перевезення яких потрібен дозвіл, якщо встановити такі права іншим чином неможливо;

5) якщо особа перебуває в місці вчинення правопорушення або дорожньо-транспортної пригоди, іншої надзвичайної події;

6) якщо зовнішні ознаки особи чи транспортного засобу або дії особи дають достатні підстави вважати, що особа причетна до вчинення правопорушення, транспортний засіб може бути знаряддям чи об'єктом учинення правопорушення [4, с. 17].

Варто звернути увагу на те, що одна з підстав для перевірки документів особи поліцією звучить досить нечітко порівняно з іншими: якщо існує достатньо підстав уважати, що особа вчинила *або має намір учинити правопорушення*. Саме цей намір можна по-різному трактувати.

Без ознайомлення з документом, що засвідчує особу, достатньо складно встановити відповідну особу.

Як вище було вказано, ЗУ «Про Національну поліцію» закріплює право поліцейського на перевірку документів двох типів:

- що посвідчують особу;
- що посвідчують відповідне право особи.

Документи, що посвідчують особу. Чинне законодавство не встановлює вичерпаного переліку документів, що посвідчують особу. Так, з огляду на нормативне регулювання зазначеного питання, можна вести мову лише про документи, що підтверджують громадянство особи (ст. 5 ЗУ «Про громадянство України»), до яких слід віднести:

- паспорт громадянина України;
- паспорт громадянина України для виїзду за кордон;
- тимчасове посвідчення громадянина України;
- дипломатичний паспорт;
- службовий паспорт;
- посвідчення особи моряка;

- посвідчення члена екіпажу;
- посвідчення особи на повернення в Україну [5].

Але під час практичної реалізації повноважень поліції виникає питання не лише підтвердження громадянства особи, а й, головне, його належної ідентифікації, наприклад із метою складання процесуальних документів про вчинення правопорушення, затримання особи тощо.

Слід наголосити, що зазначене питання залишається доволі гострим та сьогодні немає механізму його вирішення. На нашу думку, для ідентифікації особи необхідно використовувати будь-який документ, що об'єктивно дає змогу не лише визначити необхідні дані для складання процесуальних документів, а також не викликає сумнівів щодо достовірності отриманої інформації [6, с. 6].

Варто зазначити, що до документів, які посвідчують особу, згідно зі ст. 13 Закону України «Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус», відносяться документи, оформлення яких передбачається цим Законом із застосуванням засобів Реєстру відповідно до їх функціонального призначення, і поділяються на:

♦ **документи, що посвідчують особу та підтверджують громадянство України:**

- паспорт громадянина України;
- паспорт громадянина України для виїзду за кордон;
- дипломатичний паспорт України;
- службовий паспорт України;
- посвідчення особи моряка;
- посвідчення члена екіпажу;
- посвідчення особи на повернення в Україну;
- тимчасове посвідчення громадянина України;

♦ **документи, що посвідчують особу та підтверджують її спеціальний статус:**

- посвідчення водія;
- посвідчення особи без громадянства для виїзду за кордон;
- посвідка на постійне проживання;
- посвідка на тимчасове проживання;
- картка мігранта;
- посвідчення біженця;
- проїзний документ біженця;
- посвідчення особи, яка потребує додаткового захисту;
- проїзний документ особи, якій надано додатковий захист [7].

Документи, що посвідчують відповідне право особи. Другу групу документів, які можуть перевірятися працівниками поліції, становлять документи, які посвідчують окреме право особи або її спеціальний статус. До них слід віднести низку документів дозвільного характеру, наприклад ліцензії, сертифікати, патенти тощо. Особливе місце займають дозвільні документи на зброю, що видаються органами та підрозділами Національної поліції.

Окрім зазначеного, до даної групи слід відносити документи, що посвідчують спеціальний статус особи, наприклад посвідчення на право керування транспортними засобами відповідної категорії, документи, що посвідчують іноземне громадянство, дипломатичний статус особи-пред'явника, перебування на військовій службі або на посаді судді, прокурора, депутата ради тощо [6, с. 7].

Зазначу, що спеціального обов'язку носити документи у чинному законодавстві не вказано.

Без належної перевірки документів та, відповідно, встановлення особи, яка здійснила правопорушення, не буде можливості здійснити притягнення її до відповідальності. Із цього випливає, що принцип невідворотності покарання за скоєне правопорушення втрачає свій сенс.

Застосування поліцейських заходів, у тому числі перевірки документів, передбачене у низці міжнародних правових актів. Наприклад, Загальна декларація прав людини (1948 р.) у ст. 3 визначає, що кожна людина має

право на життя, свободу й особисту недоторканність, а ст. 12 Декларації прав людини (1948 р.) передбачає, що ніхто не може зазнавати безпідставного втручання у його особисте і сімейне життя, безпідставного посягання на недоторканність його житла, тайну його кореспонденції або на його честь і репутацію. Кожна людина має право на захист закону від такого втручання або таких посягань.

Стаття 13 Декларації прав людини (1948 р.) передбачає, кожна людина має право вільно пересуватися і вибирати собі місце проживання у межах кожної держави. Кожна людина має право покинути будь-яку країну, включаючи й свою власну, і повернутися у свою країну [8].

Виходячи з Конституції України (ст. 3), людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Стаття 21 – усі люди є вільні і рівні у своїй гідності та правах. Права і свободи людини є невідчужуваними та непорушними. Стаття 29 – кожна людина має право на свободу та особисту недоторканність [9].

Перевірка документів – дослідження уповноваженими службовими особами Національної поліції України паспортних та інших документів громадян України, іноземців та осіб без громадянства в разі підозри у вчиненні правопорушення або є потерпілими, або свідками скоєного правопорушення, або встановлення їх дійсності та приналежності відповідній особі [10, с. 173].

Перевірка документів відноситься до найбільш поширених у світі поліцейських заходів превентивного характеру. За своїм змістом процедура перевірки документів включає у себе дії поліцейського, спрямовані на дослідження паспортних та інших документів, що посвідчують особу громадянина України, іноземця та особу без громадянства, а також документів, що підтверджують відповідне право даної особи, у разі підозри даних осіб у вчиненні правопорушення або якщо вони є потерпілими, свідками скоєного правопорушення. Перевірка документів здійснюється з метою встановлення особи, дійсності документа, приналежності відповідній особі та підтвердження відповідного права особи [11, с. 108].

Водночас це хороший превентивний захід попередження порушення закону.

Право перевіряти відповідні документи надається всім працівникам поліції. Для здійснення перевірки документів не вимагається складання якогось спеціального документа чи отримання санкції.

Виходячи з вищевикладеного, можна зробити висновок, що просто так, без конкретної причини у особи поліцейські не можуть вимагати пред'явити документи, які посвідчують особу.

Відмова особи пред'явити поліцейському на його законну вимогу документи для встановлення особи з метою притягнення її до адміністративної відповідальності тягне за собою відповідальність за ст. 185 КУпАП, а саме за злісну

непокору законній вимозі або розпорядженню поліцейського. Разом із тим відсутність документів, що посвідчують особу, не передбачає відповідальності для особи. Натомість, згідно зі ст. 260 КУпАП, у контексті забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення, у тому числі з метою встановлення особи, допускаються адміністративне затримання особи, особистий огляд, огляд речей і вилучення речей і документів та інші заходи, що становлять ті чи інші форми прояву поліцейських заходів (поверхнева перевірка, обмеження пересування особи або фактичного володіння річчю) [12, с. 44].

**Висновки.** Підсумовуючи, доходимо висновку, що для підвищення функціональної ефективності органів поліції у сфері забезпечення охорони правопорядку необхідним видається реалізація комплексу заходів, спрямованих на вдосконалення системи здійснення превентивних поліцейських заходів, а саме перевірки документів особи.

Особа може пред'явити документ занадто швидко, показати та сховати його, не даючи можливості поліцейському достатньо часу, щоб належно ознайомитися з викладеною у ньому інформацією, щоб перевірити її, також одночасно документ особа може пред'являти через сторонні предмети (скло автомобіля, обкладинку гаманця та ін.), що безпосередньо створює не найкращі умови для перевірки інформації, яка вказана у документі. Також варто зазначити ще кілька чинників, які можуть негативно впливати на перевірку: час доби (ніч, сутінки, погане освітлення місцевості), погодні умови (сніг, дощ) тощо.

Вирішення цієї проблеми зумовлює необхідність ужиття заходів для вдосконалення діяльності органів правопорядку.

Уважаю, що вдосконалення, насамперед, полягає у передачі відповідного документа, який засвідчує особу, працівнику поліції безпосередньо в руки для візуальної перевірки документа на підробку та встановлення особи.

Таким чином, щоб поліпшити роботу поліцейських, варто прийняти зміни у чинному ЗУ «Про Національну поліцію», у ст. 32 здійснити заміну «пред'явлення» на «передачу» документів, що посвідчують особу, та/або документів, що підтверджують відповідне право особи.

Для початку будь-якої процесуальної дії потрібно насамперед встановити особу, щодо якої дана дія буде розпочата, для цього, відповідно, і потрібний належний документ, що підтверджує дані особи, а також можливість із ним ознайомитися та перевірити його на можливість підробки, а відсутність у особи документів може стати формальним приводом для застосування правоохоронцями адміністративного затримання для встановлення особи (ст. 260 КУпАП).

Ефективне виконання функцій поліцією значною мірою залежить від правильно проведених превентивних заходів, у нашому разі це перевірка документів особи.

Якісна превентивна діяльність поліції є гарантією безпеки громадян у суспільстві від злочинних посягань.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Превенція – це основа безпеки суспільства. URL : <http://poradu.pp.ua/nauka/43731-prevenca-це-osnova-bezpeki-susplstva.html>.
2. Адміністративна діяльність поліції у питаннях та відповідях : навчальний посібник / О.І. Безпалова та ін. : за заг. ред. О.М. Бандурки. Харків : ХНУВС, 2017. 242 с.
3. Проневич О.С. Функції поліції (міліції): нормативно-доктринальна інтерпретація. *Право і безпека*. 2010. № 4(36). С. 141–146.
4. Закон України «Про Національну поліцію» від 02.07. 2015 № 580-VIII. *Офіційний вісник України*. 2015. № 63. Ст. 33.
5. Закон України «Про громадянство України». *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 2001. № 13. Ст. 65.
6. Нормативно-правові засади спілкування та перевірки документів, порядок проведення зовнішнього огляду речей та одягу особи (особистого огляду та огляду речей затриманої особи) : методичні рекомендації. Дніпро, 2016.
7. Закон України «Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус». *Відомості Верховної Ради (ВВР)*. 2013. № 51. Ст. 716.
8. Загальна декларація прав людини, прийнята і проголошена в Резолюції 217 А (III) Генеральної Асамблеї від 10 грудня 1948 року.
9. Конституція України. *Відомості Верховної Ради України (ВВР)*. 1996. № 30. Ст. 141.
10. Науково-практичний коментар Закону України «Про Національну поліцію» / кер. авт. кол. д.ю.н., доц. Т.П. Мінка. Дніпро : Дніпропетр. держ. ун-т внутр. справ, 2017. 480 с.
11. Науково-практичний коментар розділів IV «Повноваження поліції» та розділів V «Поліцейські заходи» Закону України «Про національну поліцію» : науково-практичний коментар. Харків : Право, 2016. С. 108.
12. Адміністративна діяльність поліції у питаннях та відповідях : навчальний посібник / за заг. ред. д.ю.н., професора, академіка НАПрН України О.М. Бандурки.