

## АДМІНІСТРАТИВНЕ ПРАВО ТА АДМІНІСТРАТИВНА ДІЯЛЬНІСТЬ.

ГРЯНКА Г.В., кандидат юридичних наук  
(Національна академія внутрішніх справ)

УДК 342.95

### ПЕРЕВІРКА ДОКУМЕНТІВ ЯК ЗАХІД АДМІНІСТРАТИВНО-ПРОЦЕСУАЛЬНОГО ПОПЕРЕДЖЕННЯ

Розкрито сутність перевірки документів як заходу адміністративно-процесуального примусу. Запропоновано внести ряд змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення стосовно даного заходу.

**Ключові слова:** адміністративний, примус, попередження, огляд, процесуальний, документ.

Раскрыта сущность проверки документов как меры административно-процессуального принуждения. Предлагается внести ряд изменений в Кодекс Украины об административных правонарушениях относительно этой меры.

**Ключевые слова:** административный, предупреждение, принуждение, осмотр, процессуальный, документ.

In the article is explored the essence of the measures of administrative procedure prevention as a measure of administrative procedure coercion. It is proposed to amend to the Code of Ukraine on Administrative Offences according this measure.

**Keywords:** administrative, prevention, coercion, examination, procedure, document.

Нормативні засади застосування заходів адміністративно-процесуального примусу на сьогоднішній день знайшли своє закріплення у Кодексі України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП), хоча й має місце деталізація їх положень у численних законодавчих і підзаконних актах, наприклад, у Законі України «Про міліцію», Статуті патрульно-постової служби міліції України, Положенні про Державну автомобільну інспекцію МВС України, що, безперечно, слід оцінити позитивно і для примусової діяльності взагалі, і для провадження в справах про адміністративні правопорушення зокрема, однак при цьому слід вказати і на наявність певного недоліку нормотворчого процесу, а саме – розпорошення цих засад у різних главах КУпАП і відсутність у ньому деталізації заходів попередження. Якщо більшість адміністративно-процесуальних примусових заходів зафіксовано у главі 20 «Заходи забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення», то у статтях 259 та 268 КУпАП встановлюються ще два заходи – доставлення порушника та його привід, що знову ж таки порушує питання про причини їх виокремлення.

Мета даної статті полягає у вирішенні наукового завдання щодо з'ясування сутності адміністративно-процесуального попередження як заходу адміністративно-процесуального примусу та розробки науково-обґрунтованих рекомендацій щодо вдосконалення порядку його застосування.

Науковий доробок проблемних питань, що розглядаються та вирішуються в статті, складають праці вітчизняних вчених В. Авер'янова, Ю. Битяка, С. Брателя, І. Голосніченка, Є. Додіна, В. Доненка, Р. Калюжного, Т. Коломоєць, В. Колпакова, А. Комзюка, О. Кузьменко, В. Олефіра, О. Негодченка, В. Петкова, О. Рябченко, О. Миколенка, Д. Приймаченка, О. Остапенка, В. Чабана, Х. Ярмачі та ін., які містять низку системних положень і висновків, що прямо або опосередковано стосуються досліджуваної проблеми й створюють методологічні передумови для подальшого її дослідження у нових реаліях.

У статті ми звернемо увагу на характеристику тих адміністративно-процесуальних заходів, які знайшли своє відображення в КУпАП або, на наш погляд, мають бути додані в цей нормативно-правовий акт.

У КУпАП відсутні такі адміністративно-процесуальні заходи, як особистий огляд та огляд речей у випадку, коли є достатні підстави вважати, що особа може створити небезпеку



для оточення, а також заходи щодо встановлення особи (візуальна перевірка наявності та справжності документів). На думку автора, це є заходи адміністративно-процесуального примусу, що застосовуються міліцією та іншими органами і мають бути чітко прописані з точки зору процедури їх застосування.

Спочатку проведемо аналіз заходу щодо встановлення особи, а саме – перевірки документів. Згідно з п. 2 ст. 11 Закону України «Про міліцію» міліції надається право перевіряти у громадян при підозрі у вчиненні правопорушень документи, що посвідчують їх особу, а також інші документи, необхідні для з'ясування питання щодо додержання правил, нагляд і контроль за виконанням яких покладено на міліцію [1].

З огляду на це, слід розглядати перевірку документів як захід припинення правопорушення. Жодним чином не вказано, що вчасне затримання особи з підібраними документами має на меті у першу чергу саме попередження більш тяжких правопорушень. Тому, на думку автора, слід розглядати такий захід ще й як захід адміністративно-процесуального попередження.

Статутом патрульно-постової служби міліції України (далі – Статут) встановлюється право нарядам міліції для виконання покладених на них обов'язків при підозрі у вчиненні правопорушень перевіряти у громадян документи, що посвідчують їх особу, а також інші документи, необхідні для з'ясування питання щодо додержання правил, нагляд і контроль за виконанням яких покладено на міліцію. При цьому встановлено й норми поведінки працівника патрульно-постової служби [2].

Також дається вказівка щодо поведінки з документами, які перевіряються у громадян: з ними необхідно поводитися акуратно, не робити на них або в них будь-яких позначок. Якщо у документ вкладено гроші, записка і т. ін., згідно зі Статутом, необхідно запропонувати власнику самому вилучити з нього вказані предмети.

Пунктом 148 Статуту встановлюється необхідність доставлення у міліцію осіб, які мають документи з явними ознаками підробки або неправомірно володіють ними. З цього випливає очевидний обов'язок міліціонера перевірити візуально справжність документа та розуміти, чи може належати документ особі, що його пред'явила.

Також Статутом встановлюється детальний порядок перевірки документів, проте у назві пункту зазначено, що такі документи перевіряються у порушника, хоча зі змісту п. 229 Статуту не вбачається, що особа обов'язково мала вчинити правопорушення, йдеться про особу, яка підозрюється у вчиненні правопорушень. При цьому не зовсім грамотно вжито поняття «громадяни» замість «особи», що викреслює з кола потенційних перевіряємих осіб без громадянства. Така неточність у всьому документу має бути виправлена.

Вимогу про пред'явлення документа слід висловлювати впевнено, але ввічливо і тактовно. Перевіряючи документи, необхідно поводитися з ними акуратно (не м'яти і не згортати сторінки, обережати від дощу і снігу, не забруднювати руками). Необхідно звертати увагу на відповідність наявної в документі фотокартки й особи громадянина, на правильність заповнення всіх реквізитів документа, на цілісність захисної сітки документа, строк його дії, якщо це паспорт, – на запис про реєстрацію громадянина і т. ін. Під час перевірки необхідно поставити власнику документа контрольні запитання, зв'язуючи відповіді з даними документа, що підтверджує його особу. Якщо відповіді неправильні або виявлені підробки, правопорушник доставляється в орган внутрішніх справ.

Також міліціонер має вжити застережних заходів при перевірці документів у особи, що підозрюється у вчиненні злочину. З цією метою, зокрема, рекомендується стояти напівоберта праворуч від того, кого перевіряють, на відстані одного кроку від нього і пильно стежити за діями останнього. Перевірку доцільно проводити на деякій відстані від сторонніх громадян або, якщо є можливість, у найближчому службовому приміщенні дільничного інспектора міліції чи громадському пункті охорони порядку і т. ін. Серед документів, які перевіряються, слід зазначити документи, що посвідчують особу, а також інші документи, необхідні для з'ясування питання щодо додержання правил, нагляд і контроль за виконанням яких покладено на міліцію.

Нині законодавством України не встановлено чіткого переліку документів, що посвідчують особу. У ст. 5 Закону України «Про громадянство України» дається вичерпний перелік документів, що посвідчують громадянство України (паспорт громадянина України; свідоцтво про належність до громадянства України; паспорт громадянина України для виїзду за кордон;



тимчасове посвідчення громадянина України; проїзний документ дитини; дипломатичний паспорт; службовий паспорт; посвідчення особи моряка; посвідчення члена екіпажу; посвідчення особи на повернення в Україну) [3].

Ці документи, звичайно, можна прирівнювати й до документів, що посвідчують особу. Міжурядовими угодами також встановлюються документи, що надають право безвізового перетину кордону. Наприклад, згідно з угодою між Урядом України і Урядом Російської Федерації про безвізові поїздки громадян України і Російської Федерації від 16 січня 1997 р. встановлено такі переліки документів: перелік документів для в'їзду, виїзду і пересування територією Російської Федерації громадян України (паспорт громадянина України, паспорт громадянина колишнього СРСР з позначкою про громадянство України, свідоцтво про народження (для дітей до 16 років), посвідчення особи генерала (адмірала) Збройних Сил України, посвідчення особи офіцера Збройних Сил України, посвідчення особи прапорщика (мічмана) Збройних Сил України, Військовий квиток військовослужбовця Збройних Сил України, дипломатичний паспорт, службовий паспорт, службовий паспорт колишнього СРСР з позначкою «Паспорт є власністю України», паспорт громадянина України для виїзду за кордон, закордонний паспорт колишнього СРСР з позначкою «Паспорт є власністю України», посвідчення особи моряка (за наявності суднової ролі або виписки з неї), паспорт моряка колишнього СРСР з позначкою «Паспорт є власністю України» (за наявності суднової ролі або виписки з неї), проїзний документ дитини, посвідчення члена екіпажу повітряного судна (під час прямування у складі екіпажу), свідоцтво на повернення в Україну (тільки для повернення в Україну) [4]. Приблизно такий саме перелік подається й для громадян Російської Федерації. Доповненням є такі документи: посвідчення особи працівника залізничного транспорту (під час прямування у складі поїзних бригад). Проте не викликає сумніву, що перелік документів, що посвідчують особу, має бути значно ширшим від зазначених вище. У п. 10 Інструкції про порядок вчинення нотаріальних дій посадовими особами виконавчих комітетів сільських, селищних, міських Рад народних депутатів України, затвердженій наказом Міністерства юстиції України від 25 серпня 1994 р. № 22/5, вказується, що «...встановлення особи здійснюється за паспортом або іншими документами, які виключають будь-які сумніви щодо особи громадянина (паспорт громадянина України, паспорт громадянина України для виїзду за кордон, дипломатичний чи службовий паспорт, посвідчення особи моряка, посвідка на проживання особи, яка мешкає в Україні, але не є громадянином України, національний паспорт іноземця або документ, що його замінює, свідоцтво про народження неповнолітніх, які не досягли 16 років, посвідчення водія, посвідчення, видане за місцем роботи громадянина, довідка про звільнення з місць позбавлення волі та ін.)» [5]. Пунктом 22 Листа Нацбанку від 19 грудня 2001 р. № 11-111/2069-7902 «Щодо застосування окремих положень Інструкції з організації емісійно-касової роботи в установах банків України» взагалі встановлюється, що паспорт громадянина України є документом, що посвідчує особу, і є дійсним для укладання цивільно-правових угод, здійснення банківських операцій, оформлення доручень іншим особам для представництва перед третьою особою на території України. Документом, що може замінювати паспорт, є тимчасове посвідчення, яке видається паспортною службою. При здійсненні банківських операцій застосування інших документів, що посвідчують особу, чинним законодавством не передбачено [6]. Таке трактування законодавства взагалі призводить до непорозумінь при проведенні банківських операцій.

О. Кравченко вказує, що до документів, котрі посвідчують особу, відповідно до Інструкції про порядок вчинення нотаріальних дій нотаріусами України, затвердженої наказом Міністерства юстиції України від 03 березня 2004 р. № 20/5, а також Указу Президії Верховної Ради СРСР «Про порядок видачі і засвідчення підприємствами, установами й організаціями копій документів, що стосуються прав громадян», від 04 серпня 1983 р. слід відносити паспорт, а також документи, що його замінюють: довідку про втрату паспорта, видану органами внутрішніх справ, паспорт громадянина України для виїзду за кордон, дипломатичний чи службовий паспорт, посвідка на проживання особи, яка мешкає в Україні, але не є громадянином України, національний паспорт іноземця, довідка про звільнення з місць позбавлення волі. До документів, що посвідчують особу громадянина, за думкою О. Кравченко, належать також партійні квитки, профспілковий, військовий квитки, депутатські та службові посвідчення тощо [7, с. 92].

З таким твердженням не можна однозначно погодитись, зважаючи на те, що у вищезга-



даних інструкції та указі формулювання «документ, що посвідчує особу», не згадується, а йдеться про документи, копії з яких не підлягають засвідченню. Якщо виходити з такого критерію, то постає питання про можливість віднесення пенсійного посвідчення до категорії документів, що посвідчують особу (вірність копії якого засвідчити не забороняється).

Слід критично поставитися до ст. 11 Закону України «Про міліцію», в якій вказується, що міліції надається право перевіряти у громадян при підозрі у вчиненні правопорушень документи, що посвідчують їх особу, а також інші документи, необхідні для з'ясування питання додержання правил, нагляд і контроль за виконанням яких покладено на міліцію. Відповідно до першої частини вказаної норми перевірка документів, що посвідчують особу, здійснюється лише за наявності підозри у вчиненні правопорушення. Проте незрозумілим є те, які саме документи можуть перевірятися для з'ясування питання щодо додержання правил, а також які саме правила маються на увазі [1].

Слід повернутися до другого заходу адміністративно-процесуального примусу, спрямованого на попередження правопорушень: особистий огляд та огляд речей затриманої особи. Цей захід має бути здійснено відразу після перевірки документів, якщо встановлено, що документи несправжні або не належать особі, що їх пред'явила, або коли прийняте рішення про затримання особи.

У вищезгаданому Статуті вказується, що при перевірці документів перевіряючий може проводити особистий огляд, огляд речей, вилучення речей і документів [2].

Огляд зовнішнього одягу, речей злочинця та особи, затриманої за підозрою у вчиненні злочину, є, відповідно до цього Статуту, попереджувальним заходом, спрямованим на забезпечення особистої безпеки міліціонера, що має на меті вилучити зброю та інші предмети у затриманого, які можуть бути використані ним для нападу на міліціонера та інших громадян.

Особистий огляд може проводитись уповноваженою на те особою однієї статі з тим, кого оглядають, й у присутності двох понять тієї статі.

Огляд речей, ручної кладі, багажу, знарядь транспортних засобів та інших предметів здійснюється, як правило, у присутності особи, у власності (володінні) якої вони є. У невідкладних випадках зазначені речі, предмети можуть бути піддані огляду з участю двох понять за відсутності власника.

Про особистий огляд, огляд речей складається протокол або про це робиться відповідний запис у протоколі про адміністративне правопорушення або у протоколі про адміністративне затримання.

При цьому:

а) зовнішній огляд речей і одягу слід робити негайно після затримання особи, що підозрюється у вчиненні злочину, або в більш зручний момент, коли можливо отримати допомогу від інших працівників міліції, членів громадських формувань з охорони громадського порядку і державного кордону, працівників служби охорони, двірників або громадян;

б) для проведення зовнішнього огляду речей та одягу необхідно:

– подати затриманому команду: «Руки вгору!», наказати повернутися обличчям до стіни (дерева, стовпа і т. ін.) і обпертися в неї руками, широко розставити ноги і нахилитися вперед;

– швидко промацати з зовнішньої сторони одяг затриманого: кишені, рукава, пояс, звернути увагу на взуття, з метою виявлення та вилучення зброї та інших предметів, які можуть бути використані затриманим для нападу на міліціонера;

– в окремих випадках, коли є підстава підозрювати, що знаряддя злочину можуть бути замасковані (наприклад, колючо-ріжучі предмети і зброя, закріплені на гумці до одягу або тіла, у плечовій та інших ділянках і т. ін.), зовнішній огляд одягу і речей проводять з особливою уважністю;

– під час проведення зовнішнього огляду слід уважно стежити за кожним рухом затриманого. Якщо є службово-розшуковий собака, то він повинен знаходитись по команді «Охороняй!» на відстані 2-3 метрів від затриманого;

в) оглянути, по можливості, місця, де знаходилась особа, що підозрюється у вчиненні злочину, в момент затримання і при проведенні зовнішнього огляду, з метою виявлення викинутих нею предметів, що можуть бути речовими доказами у справі;

г) вилучені при зовнішньому огляді документи, зброю та інші предмети здати оператив-





ному черговому по органу внутрішніх справ [2].

На думку С. Радзівона, такий огляд треба проводити для забезпечення особистої безпеки міліціонера і вилучення у затриманого зброї та інших предметів, які можуть бути використані ним для нападу на міліціонера та інших громадян [8, с. 11].

З цим твердженням можна погодитися, проте необхідно зауважити, що цей вид огляду є не тільки запобіжним заходом, а й примусовим. І порядок його здійснення також має бути регламентовано чіткими процесуальними нормами. Слід розуміти, що такий огляд особи все ж має відрізнятися від огляду, передбаченого ст. 264 КУпАП. Так, для проведення такого огляду, на погляд автора, не завжди існує можливість запросити двох понятих, тому що його метою є насамперед виявлення зброї чи інших предметів, що можуть зашкодити здоров'ю чи життю міліціонера, тому такий огляд треба проводити одразу після затримання особи. Аналіз діяльності органів внутрішніх справ показав, що такі випадки, коли у працівника міліції є достатні підстави думати, що у фізичної особи знаходиться зброя чи інші предмети, котрі можуть бути використані як зброя, виникають нерідко.

На думку автора, під «достатніми підставами» слід розуміти:

1) наявність орієнтування, яке працівник отримав під час особистого інструктажу чи інструктажу патрульно-постових нарядів міліції, про те, що ця особа перебуває у розшуку і вона озброєна;

2) пряма вказівка чергового по відділу міліції, що при виявленні осіб, яких необхідно оглядати, слід звертати особливу увагу на їхній одяг, у якому можуть знаходитися колючо-ріжучі предмети, разом з іншими предметами, викраденими цими особами з конкретного об'єкта (квартири, магазину і т. ін.);

3) особистий висновок працівника міліції про те, що в кишенях чи інших частинах одягу фізичної особи чітко проглядаються предмети, схожі на вогнепальну чи холодну зброю;

4) вказівка свідків щодо знаходження у затриманій особі зброї.

Отже, на погляд автора, слід внести до КУпАП відповідні доповнення, а саме статтю 246<sup>1</sup> під назвою «Перевірка документів», в якій передбачити, що

«Для попередження та припинення правопорушень уповноважені органи мають право перевіряти документи, що засвідчують особу, у громадян, якщо є достатні підстави підозрювати їх у здійсненні злочину, або думати, що вони перебувають у розшуку, або є привід до порушення стосовно них справи про адміністративне правопорушення. Порядок перевірки документів встановлюється законодавством України.

До документів, що посвідчують особу, слід відносити документи, що посвідчують громадянство відповідно до законодавства країни, громадянином якої є особа, документи, що посвідчують особу, особи без громадянства відповідно до законодавства України, а також документи, що містять фотографію особи, що ідентифікується, за якою можна упізнати власника документа, прізвище, ім'я та по батькові особи, що ідентифікується, а також печатку юридичної особи, якою виданий документ, та строк дії документа».

#### Список використаної літератури:

1. Про міліцію: Закон Української РСР від 20 грудня 1990 р. // ВВР УРСР. – 1991. – № 4. – Ст. 20.
2. Про затвердження Статуту патрульно-постової служби міліції України: Наказ МВС України № 404 від 28 липня 1994 р. // <http://zakon.rada.gov.ua>.
3. Про громадянство України: Закон України від 18 січня 2001 р. // ВВР. – 2001. – № 13. – Ст. 65.
4. Угода між Урядом України і Урядом Російської Федерації про безвізові поїздки громадян України і Російської Федерації від 16 січня 1997 р. // Офіційний вісник України. – 2004. – № 45. – Ст. 3005.
5. Про затвердження Інструкції про порядок вчинення нотаріальних дій посадовими особами виконавчих комітетів сільських, селищних, міських Рад народних депутатів України: Наказ Міністерства юстиції України № 22/5 від 25 серпня 1994 р. // <http://zakon.nau.ua>.
6. Щодо застосування окремих положень Інструкції з організації емісійно-касової роботи в установах банків України: Лист Національного банку № 11-111/2069-7902 від 19 грудня 2001 р. // <http://zakon.rada.gov.ua>.
7. Кравченко О. Порядок засвідчення правильності копій документів // Юридичний журнал. – 2008. – № 9. – С. 91-94.
8. Радзівон С. Проблеми юридичного тлумачення термінів «адміністративний огляд» і «адміністративний обшук» // Право України. – 2005. – № 3. – С. 9-12.

Надійшла до редакції 11.05.2011

