

УДК 342.9

DOI <https://doi.org/10.32850/LB2414-4207.2024.35.09>

ПРО ОКРЕМІ ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ВСТАНОВЛЕННЯ ОСОБИ ПРАВОПОРУШНИКА В АДМІНІСТРАТИВНОМУ ПРОВАДЖЕННІ

Десятник Анатолій Антонович,
orcid.org/0000-0002-2930-5102
кандидат юридичних наук,
завідувач відділення моніторингу
(Одеський державний університет
внутрішніх справ, м. Одеса, Україна)

Стаття присвячена дослідженню окремих проблемних питань встановлення особи правопорушника в адміністративному провадженні.

Автор дійшов до висновку, що не притягнення до адміністративної відповідальності внаслідок не встановлення особи правопорушника тягне за собою можливість подальшого вчинення вказаною особою та іншими громадянами як адміністративних, так й кримінальних правопорушень, негативно впливає на формування правосвідомості громадян.

Стверджується, що наявні технічні можливості встановлення особи правопорушника в Україні не надані в достатній мірі для використання органами та підрозділами Національної поліції, внаслідок чого в рамках адміністративного провадження не встановлюється особа правопорушника, яка уникає адміністративної відповідальності.

Пропонується внести доповнення до законодавства, у відповідності з якими Національній поліції буде наданий доступ до інформації Єдиного державного демографічного реєстру, інших інформаційних ресурсів в обсязі, необхідному для встановлення особи.

Наголошується, що до Кодексу України про адміністративні правопорушення, відомчі нормативно-правові акти необхідно внести зміни та доповнення, у відповідності до яких поліцейські для встановлення особи правопорушника в адміністративному провадженні повинні мати можливість здійснити дактилоскопіювання в умовах органу (підрозділу) поліції, тобто мати та використовувати мобільні пристрої для дактилоскопіювання та встановлення особи за допомогою інформаційних систем. Потрібно передбачити можливість проходження як добровільного дактилоскопіювання правопорушником, так й примусового, який визначити як один з заходів забезпечення адміністративного провадження.

Ключові слова: встановлення особи правопорушника, адміністративне затримання, адміністративне провадження, Кодекс України про адміністративні правопорушення, дактилоскопіювання, Національна поліція.

ABOUT CERTAIN PROBLEMATIC ISSUES OF ESTABLISHING THE IDENTITY OF THE OFFENDER IN ADMINISTRATIVE PROCEEDINGS

Desyatnik Anatolii Antonovych,
orcid.org/0000-0002-2930-5102
PHD in Law,
Head of the Monitoring Department
(Odesa State University of Internal Affairs,
Odesa, Ukraine)

The article is devoted to the study of certain problematic issues of establishing the identity of the offender in administrative proceedings.

The author came to the conclusion that not bringing to administrative responsibility due to failure to establish the identity of the offender entails the possibility of further commission of both administrative and criminal offenses by the specified person and other citizens, negatively affects the formation of legal awareness of citizens.

It is claimed that the available technical possibilities for establishing the identity of the offender in Ukraine are not provided to a sufficient extent for use by the bodies and units of the National Police, as a result of which the identity of the offender who avoids administrative responsibility is not established within the framework of administrative proceedings.

It is proposed to make additions to the legislation, in accordance with which the National Police will be granted access to the information of the Unified State Demographic Register, other information resources in the amount necessary for identification.

It is emphasized that changes and additions must be made to the Code of Ukraine on Administrative Offenses, departmental regulatory legal acts, in accordance with which, in order to establish the identity of an offender in administrative proceedings, police officers must be able to carry out fingerprinting in the conditions of a police body (subdivision), i.e. have and use mobile devices for fingerprinting and identification using information systems. It is necessary to provide for the possibility of undergoing both voluntary fingerprinting by the offender and forced fingerprinting, which should be defined as one of the measures to ensure administrative proceedings.

Key words: identification of the offender, administrative detention, administrative proceedings, the Code of Ukraine on Administrative Offenses, fingerprinting, the National Police.

Постановка проблеми. З прийняттям нового Закону України «Про Національну поліцію» у 2015 році було багато сподівань наукової спільноти, громадян, практичних працівників на якісно новий рівень роботи оновленого правоохоронного органу. В певній частині робота Національної поліції покращилася, однак залишається багато проблемних питань в її діяльності, у тому числі в частині адміністративної діяльності поліції при встановленні особи правопорушника. При цьому вказана проблема набагато ширше, стосується не тільки поліцейських, а має місце під час службової діяльності всіх осіб, які мають право складати протоколи про адміністративні правопорушення. Не в повній мірі вирішується вказане питання з боку уповноважених державних органів, які наділені повноваженнями ініціювати та вносити відповідні зміни до законодавства, так як в поточний момент існують відповідні інформаційні технології, які дозволяють вирішення проблеми встановлення особи правопорушника, однак в поточний момент проблема на законодавчій основі не вирішена.

Метою цієї наукової статті виступає дослідження окремих проблемних питань встановлення особи правопорушника в адміністративному провадженні та запропонування шляхів їх вирішення.

Аналіз наукових публікацій. Дослідженням окремих проблемних питань встановлення особи правопорушника в адміністративному провадженні в різні періоди займалися такі науковці як О. М. Бандурка, Т. Ф. Веселецька, Д. Ф. Бортняк, В. К. Колпаков, М. М. Стефанчук, Р. В. Миронюк, Д. М. Лук'янець, З. Р. Кісіль, Л. О. Батанова, Д. М. Бахрак, І. П. Голосніченко, С. Т. Гончарук, Т. О. Коломоєць, К. О. Чишко та інші. Однак на поточний момент вказана проблема встановлення особи правопорушника продовжує мати місце, відповідно потребує подальшого обговорення та надання пропозицій для її вирішення.

Виклад основного матеріалу. Прийняття 02.07.2015 Закону України «Про Національну поліцію» відкрило нову сторінку в розвитку системи правоохоронних органів України. Особливістю вказаного Закону у порівнянні з попереднім Законом України «Про міліцію» є більша деталізація завдань, повноважень поліції, у порівнянні з завданнями, повноваженнями міліції. Згідно з п. 8 ч. 1 ст. 23 Закону України «Про Національну поліцію», поліція відповідно до покладених на неї завдань у випадках, визначених законом, здійснює провадження у справах про адміністративні правопорушення, приймає рішення про застосування адміністративних стягнень та забезпечує їх виконання. Згідно з п. 9 ч. 1 ст. 23 вказаного Закону, поліція відповідно до покладених на неї завдань доставляє у випадках і порядку, визначених законом, затриманих осіб, які вчинили адміністративне правопорушення [1].

Однак від практичних працівників поліції надходить інформація про проблемні питання встановлення особи правопорушника при складанні протоколу про адміністративне правопорушення. Зазначається про випадки, коли після доставлення до відділу поліції для встановлення особи та складання протоколу про адміністративне правопорушення, поліцейські в подальшому були вимушені через три години відпустити особу, так як не змогли встановити особу правопорушника та скласти протокол про адміністративне правопорушення. При цьому правопорушник може називати дійсні відомості про себе, але ніяк не підтверджує це документами. Також правопорушник може називати невірні відомості про себе, так й відомості про інших осіб, видаючи їх персональні дані як свої персональні дані. Розповсюджені факти відмови надавати відомості про себе.

В окремих випадках судді не розглядають матеріали про адміністративне правопорушення за відсутності належних відомостей, які документально підтверджують особу правопорушника.

У зв'язку з викладеним К. О. Чишко зазначає, що сьогодні «схема» встановлення окремих персональних даних про особу правопорушника виглядає наступним чином: виявлення адміністративного правопорушення – невдала спроба його документування – адміністративне затримання правопорушника – звільнення особи через три години. На думку К. О. Чишко, кінцевим результатом повинно бути не звільнення особи, а накладення на неї адміністративного стягнення в рамках провадження по справі про адміністративні правопорушення. Проблема неповідомлення правопорушниками відомостей про себе К. О. Чишко пропонує вирішити шляхом встановлення адміністративної відповідальності для фізичних осіб за неповідомлення або неправдиве повідомлення відомостей щодо себе на вимогу працівників правоохоронних органів, зокрема органів поліції [2, с. 249].

З вказаним підходом К. О. Чишко щодо встановлення адміністративної відповідальності для фізичних осіб за неповідомлення або неправдиве повідомлення відомостей

щодо себе на вимогу працівників правоохоронних органів ми категорично не згодні та вважаємо, що такі дії громадян є їх способом самозахисту в адміністративному провадженні та правоохоронні органи повинні мати свої можливості для встановлення особи.

Окремі науковці та практичні працівники вказують про недостатній час для встановлення особи правопорушника. Так В. В. Кононець зазначає, що трьох годин недостатньо для встановлення особи та пропонує редагувати статтю 263 «Строки адміністративного затримання» КУпАП, а саме доповнити частиною (на кшталт другої та третьої) наступного змісту: «При вирішенні питання, пов'язаного із встановленням особи, строк затримання може тривати до шести годин». В. В. Кононець відмічає, що такий порядок виключно не вирішує даної проблеми, але однозначно є більш ефективним, адже саме обмеження свободи пересування особи терміном на шість годин є вже свого роду покаранням [3, с. 175].

Вказану позицію В. В. Кононець не можна повною мірою підтримати, на нашу думку, потрібно збільшити саме технічні можливості для встановлення особи, а не термін адміністративного затримання. Також ніяким чином не можна розглядати збільшення терміну адміністративного затримання, як певне покарання, так як адміністративне затримання є засобом забезпечення адміністративного провадження, за допомогою якого саме й здійснюється встановлення особи. Крім цього згідно ст. 1 КУпАП покарання не є завданням вказаного Кодексу.

Стосовно строку адміністративного затримання С. А. Резанов зазначає, що початком строку адміністративного затримання є фактичний момент затримання особи. Беручи до уваги інтенсивний трафік, стан доріг, затори тощо, на доставлення особи можна витратити половину всього строку затримання. Але й це не найбільша проблема, бо затримана особа навіть у відділі поліції може мовчати і не називати свої дані. Яким чином тоді поліцейський може у залишок строку (2 години) скласти протокол або винести постанову? Науковець пропонує ст. 263 КУпАП доповнити в частині продовження строку адміністративного затримання до трьох діб з метою встановлення особи та/або з'ясування обставин правопорушення і поширити на всі адміністративні правопорушення для уникнення ситуацій, коли правопорушник не має документів і відмовляється надати відомості про себе для перевірки [4, с. 113, 115].

Вказану позицію С. А. Резанова ми не поділяємо по викладеним нами причинам. Додатково відмітимо, що на поточний момент адміністративне затримання на три доби технічно ускладнено по причині того, що внаслідок скорочення кількості функціонуючих ізоляторів тимчасового тримання в системі Національної поліції перевезення затриманого на значну відстань ускладнено.

Розглядаючи нормативно-правовий аспект проблеми зазначимо, що ст. 254 КУпАП передбачає, що про вчинення адміністративного правопорушення складається протокол уповноваженими на те посадовою особою або представником громадської організації чи органу громадської самодіяльності. Згідно зі ст. 256 КУпАП у протоколі про адміністративне правопорушення зазначаються відомості про особу, яка притягається до адміністративної відповідальності (у разі її виявлення) [5].

Пунктом 9 розділу II Інструкції з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення в органах поліції, затвердженої наказом МВС від 06.11.2015 № 1376 передбачено, що при складанні протоколу про адміністративне правопорушення в ньому зазначаються, зокрема: у графі «склав цей протокол про те, що громадянин(ка)» – прізвище, ім'я та по батькові особи, яка притягається до адміністративної відповідальності (повністю, без скорочень); у графі «назва документа, серія, №, ким і коли виданий» – документ, що посвідчує особу (серія, номер паспорта, дата видачі

і назва органу, що його видав, або серія, номер іншого документа, що посвідчує особу, яка вчинила правопорушення (службове чи пенсійне посвідчення, студентський квиток тощо), дата видачі і найменування органу (установи, підприємства, організації), що його видав(ла)) [6].

Іншими словами у разі не встановлення особи протокол про адміністративне правопорушення не може бути складений.

Статтею 260 КУпАП передбачені заходи забезпечення провадження в справах про адміністративні правопорушення, в якій зазначено, що у випадках, прямо передбачених законами України, з метою встановлення особи, складення протоколу про адміністративне правопорушення у разі неможливості складення його на місці вчинення правопорушення, якщо складення протоколу є обов'язковим, забезпечення своєчасного і правильного розгляду справ та виконання постанов по справах про адміністративні правопорушення допускається адміністративне затримання особи. Згідно зі ст. 263 КУпАП загальний строк адміністративного затримання особи, яка вчинила адміністративне правопорушення, може тривати не більш як три години [5].

Можна зазначити, що процедура встановлення особи правопорушника в адміністративному провадженні не в повній мірі відповідає наявним сучасним технічним можливостям, в тому числі не враховує практику, яка формується в окремих країнах Європейського Союзу (далі – ЄС).

Наприклад повідомляється, що ЄС з 10 листопада 2024 року введе автоматизовану систему реєстрації в'їзду та виїзду на зовнішніх кордонах Шенгенської зони – Entry/Exit System (EES). Система застосовуватиметься при в'їзді до 25 країн ЄС (тобто усіх членкинь, крім Кіпру та Ірландії), а також чотирьох країн, що не входять до ЄС, але є частиною Шенгенської зони (Норвегія, Ісландія, Швейцарія та Ліхтенштейн). Система передбачає відмову від ручного паспортного контролю та внесення штампів у паспорт на кордоні. Реєстрація в електронній базі даних буде автоматичною через термінали самообслуговування. Кожного разу при перетині кордону особи повинні будуть сканувати свої паспорти чи інші проїзні документи. EES реєструватиме ім'я, біометричні дані, дату й місце в'їзду та виїзду. Раз на три роки буде проводитися зняття сканів обличчя та відбитків пальців – ці дані будуть дійсними впродовж цього часу і зберігатимуться в електронній базі. При цьому єврокомісар з внутрішніх справ Євросоюзу Ілва Йоханссон зазначає, що завдяки біометричній ідентифікації, фотографії та відбиткам пальців EES злочинцям, терористам буде складніше використовувати підроблені паспорти [7].

У зв'язку з викладеним потрібно зазначити, що в поточний момент згідно п. 45 ч. 1 ст. 23 поліція відповідно до покладених на неї завдань здійснює збирання біометричних даних осіб, у тому числі шляхом дактилоскопіювання, у випадках, передбачених Кримінальним процесуальним кодексом України [1].

При цьому згідно з п 1.5. інструкції «Про порядок функціонування дактилоскопічного обліку експертної служби МВС України», затвердженої наказом МВС України від 11.09.2001 № 785 передбачалося, що працівники ОВС відповідно до чинного законодавства проводять дактилоскопіювання осіб, які: затримані за підозрою у вчиненні злочину; взяті під варту; звинувачуються у вчиненні злочину; піддані адміністративному арешту. Пунктом 2.2.2. вказаної інструкції передбачалося, що формування автоматизованих місцевих, кущових, обласних та центральної дактилокартотек може проводитися дактилокартами в електронному вигляді [8].

Законом України «Про Національну поліцію» також враховані сучасні науково-технічні можливості збирання інформації. Так, згідно ч. 2 ст. 26 вказаного Закону України при наповненні реєстрів та баз (банків) даних, визначених у п. 7 ч. 1 цієї статті,

поліція забезпечує збирання, накопичення мультимедійної інформації (фото, відео, звукозаписи) та біометричних даних (відцифрований образ обличчя особи, відцифровані відбитки пальців рук, дактилокартки). Збирання, накопичення, зберігання, використання та знищення біометричних даних здійснюються відповідно до вимог закону в порядку, встановленому Міністерством внутрішніх справ України.

Відповідно згідно з п. 7 ч. 1 ст. 26 Закону України «Про Національну поліцію» поліція засобами інформаційно-комунікаційної системи наповнює та підтримує в актуальному стані реєстри та бази (банки) даних, що входять до єдиної інформаційної системи МВС України, стосовно осіб, стосовно яких поліцією застосовано адміністративне затримання, затримання в порядку, передбаченому Кримінальним процесуальним кодексом України, або інше законне затримання; осіб, підданих адміністративному арешту, домашньому арешту; осіб, яким повідомлено про підозру в учиненні кримінального правопорушення [1].

Однак збирання поліцією біометричних даних осіб, у тому числі шляхом дактилоскопіювання, у випадках, передбачених Кодексом України про адміністративні правопорушення, вказаним Кодексом безпосередньо не передбачено. Якщо процедуру дактилоскопіювання розглядати як порушення прав людини, то вказана позиція не витримає критики тому що в рамках подібної адміністративної процедури буде здійснюватися перетин кордону з використанням системи Entry/Exit System (EES), під час якої здійснюється відцифровання відбитків пальців рук та в цілому є очевидним, що вказана система використовується для підтримання належного рівня правопорядку.

Цікавим також є, що згідно з ч. 3 ст. 11 Закону України «Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус» суддя при здійсненні судочинства має доступ до інформації Реєстру в обсязі, необхідному для ідентифікації учасників судового процесу. Статтею 7 вказаного Закону передбачено, що до реєстру вноситься інформація про особу, у тому числі ім'я особи, дата народження, місце народження, реквізити документів, виданих особі засобами реєстру, а також документів, на підставі яких видані такі документи (тип, назва документа, серія, номер, дата видачі та уповноважений суб'єкт, що видав документ, строк дії документа), відцифрований образ обличчя особи, відцифровані відбитки пальців рук особи (у разі оформлення паспорта громадянина України для виїзду за кордон, за згодою особи – відцифровані відбитки пальців рук особи (у разі оформлення паспорта громадянина України) [9].

Таким чином суддя при здійсненні судочинства має доступ до інформації вказаного реєстру в обсязі, необхідному для ідентифікації учасників судового процесу, а Національна поліція не має вказаного доступу для встановлення особи правопорушника, що не дозволяє поліції належним чином виконувати свої обов'язки з документування адміністративних правопорушень. Відомості про біометричні дані осіб, у тому числі відцифровані відбитки пальців рук особи, образи обличчя особи (фото) Єдиного державного демографічного реєстру потрібно додати до єдиної інформаційної системи Національної поліції, до якої будуть мати доступ уповноважені особи, яким надано право на складання протоколу про адміністративне порушення. Потрібно надати доступ до інших інформаційних ресурсів для забезпечення встановлення особи правопорушника.

В нашому розумінні наявність фото та дактилоскопії (відцифровані відбитки пальців рук) особи в тому числі законослухняних громадян ніяким чином не принижує їх гідність, а тільки сприяє підтриманню належного громадського порядку та безпеки.

По мірі наповнення вказаної інформаційної бази будуть розширені можливості встановлення особи.

Відповідно поліцейські для встановлення особи правопорушника повинні мати можливість здійснити дактилоскопіювання в умовах органу (підрозділу) поліції, тобто мати та використовувати мобільні пристрої для дактилоскопіювання та встановлення особи за допомогою інформаційних систем. Також потрібно внести зміни та доповнення до КУпАП, яким передбачити можливість проходження як добровільного дактилоскопіювання порушником, так й примусового, який визначити як один з заходів забезпечення адміністративного провадження.

Висновки

1. Не притягнення до адміністративної відповідальності внаслідок не встановлення особи правопорушника тягне за собою можливість подальшого вчинення вказаною особою та іншими громадянами як адміністративних, так й кримінальних правопорушень, негативно впливає на формування правосвідомості громадян.

2. Наявні технічні можливості встановлення особи правопорушника в Україні не надані в достатній мірі для використання органами та підрозділами Національної поліції, внаслідок чого в рамках адміністративного провадження не встановлюється особа правопорушника, яка уникає адміністративної відповідальності.

3. Необхідно внести доповнення до законодавства, у відповідності з якими Національній поліції буде наданий доступ до інформації Єдиного державного демографічного реєстру, інших інформаційних ресурсів в обсязі, необхідному для встановлення особи.

4. До Кодексу України про адміністративні правопорушення, відомчі нормативно-правові акти необхідно внести зміни та доповнення, у відповідності до яких поліцейські для встановлення особи правопорушника в адміністративному провадженні повинні мати можливість здійснити дактилоскопіювання в умовах органу (підрозділу) поліції, тобто мати та використовувати мобільні пристрої для дактилоскопіювання та встановлення особи за допомогою інформаційних систем. Потрібно передбачити можливість проходження як добровільного дактилоскопіювання правопорушником, так й примусового, який визначити як один з заходів забезпечення адміністративного провадження.

Список використаних джерел:

1. Про Національну поліцію : Закон України від 02 лип. 2015 р. № 580-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/580-19#top> (дата звернення 23.09.2024).

2. Чишко К. О. Встановлення персональних даних особи порушника : прогалини адміністративного законодавства, що призводять до зниження ефективності роботи органів поліції. *Сучасна європейська поліцейстика та можливості її використання в діяльності Національної поліції України* : матер. міжнар. наук.-практ. конф. Харків : ХНУВС, 2019. С. 248–249. URL: <https://dspace.univd.edu.ua/server/api/core/bitstreams/26969ce8-c9a3-4973-a666-66b5b16a7749/content> (дата звернення: 29.09.2024).

3. Кононець В. В. Актуальні питання процедури встановлення особи при адміністративному затриманні в рамках реалізації провадження щодо виявлення податкових правопорушень. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Сер. Право*. 2017. Вип. 42. С. 173–175. URL: <https://dspace.uzhnu.edu.ua/jspui/bitstream/lib/33328/1/%D0%9A%D0%A2%D0%A3%D0%9B%D0%AC%D0%9D%D0%86%20%D0%9F%D0%98%D0%A2%D0%90%D0%9D%D0%9D%D0%AF%20%D0%9F%D0%A0%D0%9E%D0%A6%D0%95%D0%94%D0%A3%D0%A0%D0%98.pdf> (дата звернення: 05.10.2024).

4. Резанов С. А. Щодо проблемних питань притягнення особи до адміністративної відповідальності : адміністративно-правові засади. *Право і безпека*. 2021. № 6. С. 111–117. URL: <https://dspace.univd.edu.ua/server/api/core/bitstreams/993df416-bdf9-4d68-b365-fada22891c75/content> (дата звернення: 05.10.2024).
5. Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон України від 07 груд. 1984 р. № 8073-X. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/80732-10/conv#n497> (дата звернення 24.09.2024).
6. Інструкція з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення в органах поліції : затв. наказом МВС від 06 лист. 2015 р. № 1376. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1496-15#Text> (дата звернення 24.09.2024).
7. ЄС запустить систему в'їзду EES : які зміни для українців з 10 листопада. URL: <https://zaborona.com/yes-zapustyt-systemu-vyizdu-ees-yaki-zminy-dlya-ukrayincziv-z-10-lystopada/> (дата звернення 04.10.2024).
8. Про порядок функціонування дактилоскопічного обліку експертної служби МВС України : затв. наказом МВС України від 11 верес. 2001 р. № 785. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1066-01#Text> (дата звернення 24.09.2024).
9. Про Єдиний державний демографічний реєстр та документи, що підтверджують громадянство України, посвідчують особу чи її спеціальний статус : Закон України від 20 лист. 2012 р. № 5492-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5492-17#Text> (дата звернення 24.09.2024).