



АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПОВЕРХНОСТНОЙ ПРОВЕРКИ И ОСМОТРА КАК ОДНОГО ИЗ ВИДОВ ПОЛИЦЕЙСКИХ МЕР В УКРАИНЕ

Оксана БОЧЕК,

научный сотрудник научно-исследовательской лаборатории проблем
правового и организационного обеспечения деятельности Министерства
Государственного научно-исследовательского института
Министерства внутренних дел Украины

Summary

Investigated frisk as one of the preventive measures used by the police of Ukraine for the protection of the rights and freedoms of the person, prevention of threats to public security and order and to stop their violations. Analyzed the provisions of the current Law of Ukraine "On the national police", according to which, paid particular attention to the procedure for conducting a cursory inspection, the rights of the police and the person to which a preventive measure applies. Based on the study proposed ways of improving the current legislation of Ukraine in the sphere of administrative legal provision of preventive police measures.

Key words: surface inspection, preventive measures, national police, security.

Аннотация

В статье исследована поверхностная проверка как одна из превентивных мер, которая используется полицией Украины для охраны прав и свобод человека, предотвращения угрозам публичной безопасности и порядка, а также для прекращения их нарушения. Проанализировано положение действующего Закона Украины «О национальной полиции», в соответствии с которым обращено особое внимание на порядок проведения поверхностной проверки, на права полицейского и лица, в отношении которого проводится профилактическая мера. На основании исследования предложены пути совершенствования действующего законодательства Украины в сфере административно-правового обеспечения превентивных полицейских мер.

Ключевые слова: поверхностная проверка, превентивные меры, национальная полиция, обеспечение безопасности.

Постановка проблемы. Основной задачей для Украины на пути ее становления и развития как суверенного, независимого, демократического, социального и правового государства является реформирование органов внутренних дел. С принятием 2 июля 2015 года Закона Украины «О Национальной полиции» фактически началась реформа правоохранительной системы в целом и Министерства внутренних дел Украины в частности. Это, в свою очередь, привело к созданию Национальной полиции Украины как центрального органа исполнительной власти, который служит обществу путем обеспечения охраны прав и свобод человека, противодействия преступности, поддержания публичной безопасности и порядка.

Актуальность темы. Новый Закон Украины содержит много новаций, которые ранее не были присущи Закону Украины «О милиции» и требуют объяснений относительно их практического применения. Следует отметить, что наиболее существенной инновацией, отличающей милицию от полиции, является то, что полицейские получили четкое

определение законодательством своих полномочий. Одним из таких полномочий является использование полицейских мероприятий для охраны прав и свобод человека, предотвращения угроз публичной безопасности и порядка или прекращения их нарушения.

Специальные комплексные исследования, посвященные этому вопросу, отсутствуют, хотя значительное количество украинских ученых изучали особенности выполнения полицейской функции государства, а именно: В.Б. Аверьянов, А.Н. Бандурка, Е.В. Додин, М.М. Дорогих, В.В. Дурдинец, В.А. Зубчук, Р.А. Калужный, В.К. Колпаков, Я.Ю. Кондратьев, С.Ф. Константинов, А.В. Копан, М.В. Корниенко, О.В. Кузьменко, В.И. Курило, П.П. Михайленко, В.И. Олефир, А.Ю. Олейник, И.И. Присяжнюк, Ю.И. Римаренко, В.М. Супрун, В.К. Шкарупа, А.Н. Ярмыш и другие.

Теоретической базой исследования являются также труды российских ученых и иностранных юристов: И.Е. Андреевского, К.С. Бельского, Ж. Веделя, В.М. Гессена, О.В. Горожанина, В.Ф. Дерюжинского, В.В. Ивановского, И.А. Исаева, И.И. Мушкета,

Ю.П. Соловья, Ю.М. Старилова, И.Т. Тарасова и других.

Цель статьи – исследование поверхностной проверки и осмотра как одной из превентивных полицейских мер в Украине. В статье особое внимание уделяется порядку проведения данной превентивной меры, правам полицейского и лица, относительно которого проводится профилактическая работа.

Изложение основного материала исследования. Процессы реформирования всех правоохранительных и судебных органов, которые происходят в Украине после смены власти в 2014 году, коснулись и деятельности органов внутренних дел. Правоохранительные органы претерпели существенные изменения как в своей структуре, так и в численности.

С созданием органов полиции в Украине 7 ноября 2015 года вступил в силу Закон Украины «О Национальной полиции» (далее – Закон). Безусловно, эти кардинальные преобразования правоохранительной системы требуют соответствующего научного сопровождения и четкой правовой регламентации. Принимая во внимание то, что до этого в Укра-



ине происходил только поэтапный переход к европейским стандартам организации работы правоохранительных органов, надо отметить, что новые работники полиции должны четко понимать принципы работы в условиях стремительной реформы. Так, они должны применять минимум силы, быть нравственными, не терпеть «карательного уклона и неправомерных действий, бороться не с преступностью, а за справедливость, стремиться предотвращать преступность, а не просто на нее реагировать, а также достигать более высокой степени ответственности за деятельность каждого и всех вместе, целой организации» [1, с. 16–17].

Определено, что деятельность Национальной полиции осуществляется в тесном сотрудничестве и взаимодействии с населением, территориальными общинами и институтами гражданского общества на принципах партнерства и направлена на решение их потребностей. В Законе говорится, что уровень доверия населения к полиции является основным критерием оценки эффективности деятельности органов и подразделений полиции.

Полиция осуществляет свою деятельность в сфере обеспечения общественной безопасности, общественного порядка и борьбы с преступностью в двух основных сферах: уголовно-правовой и административно-правовой. Это два рычага, используя которые, полиция влияет на состояние правопорядка в государстве.

В статье 2 Закона намечены задачи полиции. Отмечено, что задачами полиции является предоставление полицейских услуг: 1) обеспечение общественной безопасности и порядка; 2) охрана прав и свобод человека, а также интересов общества и государства; 3) противодействие преступности. Выполнение этих задач возможно при условии достаточных полномочий, для обеспечения которых в Законе, среди прочих, предусмотрены также полицейские меры.

Полицейская мера – это действие или комплекс действий превентивного либо принудительного характера, который ограничивает опреде-

ленные права и свободы человека и применяется полицейскими в соответствии с законом для обеспечения выполнения возложенных на полицию полномочий [2].

Полицейские меры используются исключительно для исполнения полномочий полиции, а также избранная мера должна быть законной, необходимой, пропорциональной и эффективной.

Избранная полицейская мера является законной, если она определена законом. Полицейскому запрещено применять любые другие меры, нежели определенные законами Украины.

Выбранная полицейская мера является необходимой, если для выполнения полномочий полиции невозможно применить другую меру или ее применение будет неэффективным, а также если такая мера причинит наименьший вред как адресату меры, так и другим лицам.

Примененная полицейская мера является пропорциональной, если ущерб, причиненный охраняемым законом правам и свободам человека или интересам общества или государства, не превышает блага, для защиты которого она применена, или созданной угрозы причинения вреда.

Избранная полицейская мера является эффективной, если ее применение обеспечивает выполнение полномочий полиции.

Полиция Украины для выполнения возложенных на нее задач принимает меры реагирования на правонарушения и может применять такие превентивные меры, предусмотренные статьей 31 Закона:

- 1) проверка документов лица;
- 2) опрос лица;
- 3) поверхностная проверка и осмотр;
- 4) остановка транспортного средства;
- 5) требование оставить место и ограничение доступа к определенной территории;
- 6) ограничение передвижения лица, транспортного средства или фактического владения вещью;
- 7) проникновение в жилище или другое владение лица;
- 8) проверка соблюдения требова-

ний разрешительной системы органов внутренних дел;

9) использование технических приборов и технических средств, которые имеют функции фото- и киносъемки, видеозаписи, средств фото- и киносъемки, видеозаписи;

10) проверка соблюдения ограничений, установленных законом относительно лиц, которые находятся под административным надзором, а также других категорий лиц;

11) полицейское попечительство [2].

Следует отметить и тот факт, что законодатель установил и обязательное требование к применению перечисленных выше полицейских мер, а именно обязанность полиции во время проведения превентивных полицейских мер сообщить лицу о причинах применения к нему превентивных мер, а также донести до его сведения нормативно-правовые акты, на основании которых применяются такие меры.

Положительным моментом является то, что каждая превентивная мера достаточно подробно описана в отдельной статье Закона с соответствующим названием. В статьях перечислены основания для применения той или иной меры, порядок их применения, ограничения, последовательность действий полицейского.

Из вышеперечисленных превентивных мер, которые используются полицейскими Украины, особое внимание хотелось бы уделить поверхностной проверке и осмотру.

Согласно статье 34 Закона, поверхностной проверкой является визуальный осмотр лица, проведение по поверхности одежды лица рукой, специальным прибором или средством, визуальный осмотр вещей или транспортного средства. Закон предусматривает, что полицейский для проведения поверхностной проверки лица может останавливать лиц и/или осматривать их, если существует достаточно оснований считать, что лицо имеет при себе вещь, оборот которой запрещен или ограничен либо которая представляет угрозу жизни или здоровью такого лица либо других лиц. Следовательно, по объекту поверхностную проверку можно поделить на три вида:



проверка лица, проверка вещей лица и проверка транспортного средства.

Поверхностная проверка проводится:

1) если существует достаточно оснований считать, что в транспортном средстве находится правонарушитель или лицо, свобода которого ограничивается незаконным способом;

2) если существует достаточно оснований считать, что в транспортном средстве находится вещь, оборот которой запрещен или ограничен либо которая представляет угрозу жизни или здоровью лица или других лиц;

3) если существует достаточно оснований считать, что вещь или транспортное средство является орудием совершения правонарушения и/или находится в том месте, где может быть совершено уголовное преступление, для предотвращения которого необходимо провести поверхностную проверку.

Однако здесь речь идет про основания проверки именно транспортного средства, а про вещи законодатель уже не вспоминает. Соответственно, по нашему мнению, основания поверхностной проверки лица и его вещей необходимо детализировать, так как при использовании любой превентивной меры полицейский должен придерживаться принципов, прописанных в статье 29 Закона, одним из которых является пропорциональность.

При выявлении в ходе поверхностной проверки каких-либо следов правонарушения полицейский обеспечивает их сохранность и осмотр согласно требованиям статьи 237 Уголовного процессуального кодекса Украины [2].

Для понимания, что такое поверхностная проверка, необходимо процессуально различать понятия «личный осмотр» и «поверхностная проверка».

Качество правового регулирования порядка проведения осмотра лица и его вещей на сегодняшний день является не удовлетворительным. Еще большее неудовлетворение вызывает практика его использования, ведь национальная безопасность граничит с правами и свободами человека. С одной сторо-

ны, полиции для исполнения своих обязанностей необходимо иметь полномочия использовать такую превентивную меру; с другой – должно быть соблюдено право на невмешательство в личную и семейную жизнь (приватность). В обоих случаях государство в лице полиции должно обеспечивать эти права, но придерживаться баланса между этими двумя категориями крайне сложно. Ведь полиция не должна нарушать право каждого человека на уважение к его частной жизни, за исключением случаев абсолютной необходимости и только для достижения законных целей.

Осмотр вещей и личный осмотр принадлежат к процессуальным мерам административного пресечения, направленным на обеспечение возможности привлечения лица, совершившего административный проступок, к административной ответственности. Порядок проведения личного осмотра и осмотра вещей регулируется Кодексом Украины об административных правонарушениях, Таможенным кодексом Украины, Законом Украины «О Национальной полиции» и другими нормативно-правовыми актами Украины.

Осмотр – это определенная законом или другими нормативно-правовыми актами обязанность граждан предъявить определенную вещь, документы по требованию уполномоченных лиц. В случае, когда лицо добровольно не выполняет требование должностного лица в отношении осмотра (соответствующих вещей или личного), возможен принудительный осмотр. Осмотр производится в присутствии двух понятых.

Личный осмотр производится уполномоченным лицом одного пола с лицом, которое осматривают, в присутствии понятых того же пола в помещении или иных местах, исключающих доступ посторонних и отвечающих требованиям санитарии и гигиены. Запрещается производить в одном помещении одновременно личный осмотр нескольких лиц. При проведении личного осмотра не допускаются действия, которые унижают достоинство осматриваемого лица или опасны для его здоровья [3].

Осмотр вещей осуществляется, как правило, в присутствии лица, в собственности (владении) которого они есть. Однако в неотложных случаях возможен осмотр вещей в отсутствие собственника (владельца). Уполномоченное лицо имеет право осуществить осмотр вещей в случае, если истек срок их хранения в камере хранения, установить владельца вещей не удалось, есть достаточные данные считать, что в вещах есть взрывчатые вещества, а также в прямо предусмотренных законом случаях. В таком случае осмотр производится обязательно с участием двух понятых. Осмотр вещей должен быть осторожным, не допускать их повреждения [4].

Систематический анализ законодательства позволяет очертить основания для проведения личного осмотра и осмотра вещей лица:

1) лицо совершило или совершает административное правонарушение;

2) лицо имеет характерные признаки правонарушения на теле, одежде и т. д.

3) третье лицо указало, что конкретное лицо совершило правонарушение;

4) имеется ориентировка на лицо, которое совершило правонарушение.

Касательно правовых гарантий, то законодатель требует при проведении личного осмотра и осмотра вещей обязательное составление протокола либо же соответствующую запись в протоколе об административном правонарушении (протоколе об административном задержании). Даная норма при проведении поверхностной проверки отсутствует.

Подытоживая, можно сказать, что существенным отличием поверхностной проверки от личного осмотра является способ совершения проверки, а именно визуальный осмотр. То есть тактильный контакт лица с полицейским отсутствует. Полицейский осматривает лишь то, что видит, либо вещи, которые лицо показывает самостоятельно. При этом положение части 6 статьи 34 Закона не имеет императивный характер, то есть лицо показывает



лишь содержание вещей или транспортного средства, а не отдельные вещи. Следует отметить, что поверхностная проверка, как и личный осмотр, проводится полицейским только соответствующего пола. В отдельных случаях поверхностную проверку может провести любой полицейский, тогда тактильный контакт будет иметь место только в виде проведения по поверхности одежды специальным техническим прибором (средством), например, металлоискателем и т. д. Такой способ значительно отличает его от личного осмотра, во время которого полицейский самостоятельно находит вещи, осматривает их и т. д. По мнению законодателя, поверхностная проверка (визуальный осмотр) является значительно меньшим вмешательством в личную жизнь лица, поэтому объем гарантий будет минимальным.

Наряду с общими требованиями к полицейским превентивным мерам законодатель установил и требования к их прекращению, а именно:

- если достигнута цель его применения;
- если невозможность достижения цели меры является очевидной;
- если нет необходимости в дальнейшем применении такой меры.

Указанные требования к моменту прекращения применения полицейской меры являются залогом правомерности действий полицейского, и любые злоупотребления по поводу применения предоставленного Законом инструмента становятся невозможными.

Поскольку полицейские меры могут применяться как к законопослушным гражданам, так и к правонарушителям, ограничение личной свободы при условии ошибки в правоприменении может иметь место. Следует отметить, что установление ограничений прав и свобод людей возможно при использовании полицейских мер, должно быть пропорционально ценностям правового государства, которое защищается как Основным законом, так и другими законами государства. Такие ограничения должны учитывать необхо-

димый баланс интересов личности, общества и государства.

Выводы. Необходимо признать, что поверхностная проверка пришла на смену поверхностному осмотру. Позитивным шагом является закрепление превентивных полицейских мер на уровне закона, а также в рамках нормальной правовой конструкции, что не противоречит другим нормативно-правовым актам.

Хотя вызывает беспокойство отсутствие четкой юридической определенности оснований поверхностной проверки, что дает чрезмерно большое поле для принятия решений полицейскими.

При проведении поверхностной проверки важными являются действия самой полиции, ведь именно она должна проводить проверку и разъяснить лицу его права и порядок проведения выбранной меры. Профессионализм полицейских и законность их действий являются неотъемлемой частью решения проблемы, такой как незаконный осмотр лица, то есть вмешательство в личную жизнь человека.

Проанализировав действующее законодательство Украины, которое регулирует поверхностную проверку, считаем необходимым внести изменения в Закон Украины «О национальной полиции» следующего характера: в части 4 статьи 34 Закона более детально уточнить основания проведения поверхностной проверки для каждого объекта – лица, его вещей и транспортного средства.

Список использованной литературы:

1. Лошицкий М.В. Реабілітація поліцейського права/М.В. Лошицкий// Право України. – 2002. – № 7. – С. 95–99; Михайленко П. Міліція чи поліція? / П. Михайленко // Міліція України. – 2006. – № 12. – С. 16–17.
2. Про Національну поліцію : Закон України від 2 липня 2015 р. № 58-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 40–41. – Ст. 379.
3. Науково-практичний коментар Кодексу України про адміністративні правопорушення / [Р.А. Калужний,

С.Т. Комзюк, О.О. Погрібний та ін.]. – К. : Всеукраїнська асоціація видавців «Правова єдність», 2008. – 781 с.

4. Кодекс України про адміністративні правопорушення від 07.12.1984 № 8073-X [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/80731-10>.