
**ЗАВДАННЯ ТА СИСТЕМА АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО
РЕГУЛЮВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ
ЩОДО РЕАЛІЗАЦІЇ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ВИБОРИ ТА РЕФЕРЕНДУМИ**

Пріоритетним політичним правом, яке належить громадянам України, є право брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевому референдумах, вільно обирати й бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування [1, с. 130].

Зауважимо, що суспільні відносини, які виникають під час формування органів влади народом в Україні, характеризуються багатоаспектністю, різноманітними проявами, не завжди правового характеру, а іноді й протиправними вчинками у ході виборчого процесу [2, с. 85].

Порушення виборчого законодавства, насамперед злочинного характеру, негативно впливають на хід виборів та їх результати, не забезпечують вільного волевиявлення громадян, правильного юридичного закріплення такого волевиявлення та визнання справжніх переможців виборів – президентських, парламентських або місцевих [3, с. 293]. Так, під час проведення виборів Президента України у 2004 р. рішенням Верховного Суду України від 3 грудня 2004 р. було встановлено факти масового порушення виборчого права, що не дали змоги визнати волевиявлення громадян [4, с. 80].

Зміни у суспільстві сприяють також змінам пріоритетних напрямів правоохоронної діяльності,

де захист прав та свобод громадянина є головним [5, с. 5].

Ці та інші приклади, на наш погляд, яскраво свідчать про значущість діяльності міліції в забезпеченні законного перебігу усіх виборчих процесів для суспільства та держави, оскільки, врешті-решт, повноцінне існування останніх можливе за наявності сталої правоохоронної діяльності міліції. З огляду на це, особливої наукової значущості та актуальності набуває дослідження завдань та системи правового регулювання діяльності міліції щодо виконання законодавства про вибори та референдуми, що і є основною метою даної статті.

Відзначимо, що на сьогодні в українській правовій науці поняття завдань та системи правового регулювання діяльності міліції щодо виконання законодавства про вибори та референдуми завдяки науковій діяльності М. Корнієнка, О. Кононенка, В. Бесчасного, І. Олійника та інших авторів набули певного наукового з'ясування, проте цей процес ще не можна вважати завершеним. Це пов'язано насамперед із відсутністю вичерпного офіційного визначення завдань та системи правового регулювання діяльності міліції щодо виконання законодавства про вибори та референдуми,

що, безумовно, негативно впливає на ефективність, а подекуди і законність правозастосування, перш за все, у сфері діяльності правоохоронних органів.

Продовженням наукової роботи над зазначеною проблематикою є дана стаття, новизна якої полягає в тому, що дослідження завдань та системи правового регулювання діяльності міліції щодо виконання законодавства про вибори та референдуми здійснюватиметься через призму адміністративного права. Таким чином, досягти мети даної статті планується через вивчення адміністративного досвіду у сфері наукового визначення та нормативного закріплення вказаних категорій з подальшим формулюванням власних висновків.

Міліція не є суб'єктом виборчого процесу. Як владна структура вона не бере участі в будь-яких виборчих процедурах. Натомість її особлива функція – забезпечення умов перебігу виборчого процесу відповідно до законодавства України.

Міліція має запобігати порушенням законодавства, охороняти виборчі права громадян України і громадський порядок. Разом із тим – у разі вчинення порушень – працівники органів внутрішніх справ мусять вчасно їх виявити, розслідувати і розкривати, усунути їх наслідки в межах своєї компетенції [6, с. 23].

Принципові засади дій персоналу Міністерства внутрішніх справ України визначаються ст. 3 Закону України «Про міліцію»: у підрозділах міліції не допускається діяльність політичних партій, рухів та інших громадських об'єднань, що мають політичну мету. Під час виконання службових обов'язків працівники міліції незалежні від впливу будь-яких політичних, громадських об'єднань.

Забезпечення нормального перебігу виборчого процесу працівниками органів внутрішніх справ ґрунтується на чіткому дотриманні Конституції України, Закону України «Про міліцію», Закону України «Про вибори народних депутатів України», Кримінального кодексу України, Кодексу України про адміністративні правопорушення тощо.

Для забезпечення нормального перебігу виборчого процесу міліція виконує свої завдання, які визначають спрямованість її діяльності на всіх етапах виборчого процесу (ст. 2 Закону України «Про міліцію»), а саме:

- 1) забезпечення особистої безпеки громадян, захист їх прав і свобод, законних інтересів;
- 2) запобігання правопорушенням та їх припинення;
- 3) охорона і забезпечення громадського

порядку;

4) виявлення і розкриття злочинів, розшук осіб, які їх вчинили;

5) забезпечення безпеки дорожнього руху;

6) захист власності від злочинних посягань;

7) участь у поданні соціальної та правової допомоги громадянам, сприяння у межах своєї компетенції державним органам, підприємствам, установам і організаціям у виконанні покладених на них законом обов'язків.

Згідно з п. 1 ст. 10 Закону України «Про міліцію» міліція відповідно до своїх завдань зобов'язана забезпечувати безпеку громадян і громадський порядок, що вона і здійснює під час виборчого процесу [7].

Слід погодитись з думкою М. В. Корнієнка, який відзначає, що під час виборчих процесів компетенція органів внутрішніх справ України розширюється та набуває особливих рис, оскільки до їх звичайних завдань і повноважень додаються ще й спеціальні, пов'язані саме з виборами [6, с. 23]. Вважаємо за необхідне розглянути завдання і повноваження працівника міліції на всіх етапах виборчого процесу та провести розподіл повноважень на загальні, які характерні для діяльності працівника ОВС загалом, та спеціальні, які характерні для діяльності працівника ОВС під час проведення виборів.

Працівники ОВС України здійснюють охорону приміщень виборчих комісій, приміщень для голосування, транспортування документів із головою дільничної комісії або заступником голови та іншими членами цієї комісії, представниками різних кандидатів відповідно до ст. 81 Закону України «Про вибори Президента України» [8].

На етапі проведення передвиборної агітації проводяться різноманітні масові публічні акції громадян, які в різні історичні епохи мали різне специфічне забарвлення [9, с. 84].

Сьогодні відповідно до ст. 39 Конституції України громадяни мають право збиратися мирно, без зброї і проводити збори, мітинги, походи і демонстрації, про проведення яких повинні завчасно сповістити органи виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування. Обмеження щодо реалізації цього права може встановлюватися судом відповідно до закону і лише в інтересах національної безпеки та громадського порядку – з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей [10].

Уповноважені підприємств, установ, організацій, політичних партій, трудових колективів,

громадських організацій та інших законних громадських формувань зобов'язані завчасно (не менш як за 10 днів) у письмовій формі сповіщати органи виконавчої влади про проведення певного заходу. У заяві обов'язково повинні бути відображені мета, форма, місце проведення заходу, маршрут руху громадян, час його початку і закінчення, орієнтовна кількість учасників, прізвище, ім'я, по батькові уповноважених (організаторів), місце їх проживання та роботи, дата подання заяви.

Орган виконавчої влади повинен зареєструвати заяву і повідомити про це ініціаторів проведення заходу. При цьому він має перевірити дотримання останнім обов'язкових умов, пов'язаних з формою, терміном і місцем проведення заходу. У разі порушення будь-якої з цих умов за ініціативою виконавчого органу в суді повинно бути порушено питання про встановлення обмеження щодо реалізації права, передбаченого ст. 39 Конституції України, стосовно окремої частини заходу або про повну його заборону за наявності обставин, зазначених у ч. 2 вказаної статті [10].

Органи внутрішніх справ є активними учасниками підготовки і проведення масових заходів. При цьому завдання охорони громадського порядку вирішуються комплексно, на підставі узгодження дій усіх підрозділів та служб, розмежування їх компетенції і відповідальності [11, с. 134].

Головними завданнями міліції під час забезпечення правопорядку і безпеки під час проведення масових заходів є:

- забезпечення успішного проведення заходів;
- суворе дотримання учасниками заходів і глядачами встановлених правил поведінки;
- попередження і припинення можливих злочинів, порушень громадського порядку;
- надання допомоги іншим державним органам у забезпеченні громадського порядку і громадської безпеки;
- недопущення послаблення охорони громадського порядку на інших територіях міста [12, с. 133].

Слід відзначити важливість тих завдань органів внутрішніх справ України, котрі забезпечують умови реалізації, з одного боку, конституційних прав громадян України, а з іншого – можливих судових рішень щодо їх обмежень відповідно до чинного законодавства України.

У ч. 1 ст. 71 Закону України «Про вибори народних депутатів України» встановлено, що участь у передвиборній агітації заборонено:

1) іноземцям та особам без громадянства, у тому числі через журналістську діяльність чи у формі участі в концертах, виставах, спортивних змаганнях, інших публічних заходах, що проводяться на підтримку чи за підтримки політичної партії, виборчого блоку політичних партій – суб'єкта виборчого процесу чи кандидата у народні депутати України;

2) органам виконавчої влади та органам місцевого самоврядування, правоохоронним органам і судам;

3) посадовим і службовим особам органів, зазначених у п. 2, крім випадків, коли відповідна посадова чи службова особа є кандидатом у народні депутати України;

4) членам виборчих комісій протягом строку їх повноважень у відповідних виборчих комісіях [13].

Відповідно до ч. 2 ст. 65 Закону України «Про вибори народних депутатів України» передвиборна агітація закінчується о 24 год. останньої п'ятниці перед днем виборів. Тобто з того часу працівник міліції, у межах своєї компетенції, зобов'язаний припинити проведення агітаційних заходів, розповсюдження передвиборних агітаційних матеріалів, листівок, плакатів, інших друкованих видань, у яких розміщено передвиборні матеріали, публічні заклики голосувати «за» або «проти» політичних партій, виборчих блоків політичних партій – суб'єктів виборчого процесу або дано публічну оцінку діяльності цих партій (блоків) чи кандидатів у народні депутати України.

Відповідно до чинного законодавства України охорона приміщень виборчих комісій, приміщень для голосування, а також виборчих бюлетенів та іншої виборчої документації здійснюється органами внутрішніх справ [14].

Слід звернути увагу на те, що в ч. 3 ст. 34 Закону України «Про вибори народних депутатів України» встановлено виключний перелік осіб, які мають право бути присутніми без дозволу чи запрошення відповідної комісії на засіданнях окружної чи дільничної виборчої комісії, у тому числі при підрахунку голосів та встановленні результатів голосування, на виборчій дільниці в день виборів у приміщенні, де проводиться голосування, а саме:

- 1) члени виборчих комісій вищого рівня;
- 2) кандидати у народні депутати України, уповноважені особи політичних партій, виборчих блоків політичних партій, офіційні спостерігачі від політичних партій, виборчих блоків політичних партій – суб'єктів виборчого процесу (разом не більше двох осіб – кандидатів у народні депутати України, уповноважених осіб

чи офіційних спостерігачів – від однієї партії чи блоку);

3) офіційні спостерігачі від громадських організацій (разом не більше трьох осіб від різних громадських організацій);

4) офіційні спостерігачі від іноземних держав і міжнародних організацій;

5) представники засобів масової інформації (не більше двох осіб від одного засобу масової інформації).

Згідно з ч. 4 зазначеної статті Закону інші особи, крім указаних вище, можуть бути присутніми на засіданні виборчої комісії тільки з дозволу або на запрошення цієї комісії, про що приймається рішення на засіданні виборчої комісії. Перебування осіб, не передбачених ч. 3 ст. 34, на виборчій дільниці під час проведення голосування, а також на засіданні виборчої комісії при підрахунку голосів та встановленні результатів голосування забороняється.

Відповідно до ч. 6 ст. 34 Закону України «Про вибори народних депутатів України» працівники правоохоронних органів можуть здійснювати охорону правопорядку в день виборів та при підрахунку голосів лише поза межами приміщення для голосування. У разі вчинення правопорушень голова, заступник голови чи секретар комісії може їх викликати виключно для виконання дій з відновлення правопорядку і на час, необхідний для таких дій.

У виборчому процесі особливою важливим є день безпосереднього волевиявлення – день голосування. Саме в цей день, як вказує ч. 14 ст. 80 Закону України «Про вибори народних депутатів України», охорона виборчих бюлетенів міліцією закінчується в момент початку підготовчого засідання дільничної виборчої комісії [13].

Під час голосування в день виборів з 7 год. до 22 год. за київським часом наряд міліції забезпечує охорону виборчих прав громадян та громадський порядок на території виборчої дільниці. Саме на цьому етапі міліція починає відігравати особливо важливу роль. Працівники міліції вживають заходів щодо недопущення або припинення протиправних вчинків, у тому числі керуючись Законом України «Про вибори народних депутатів України». Про всі випадки порушень законності вони негайно доповідають оперативному черговому та оперативному штабу ОВС, повідомляють голові виборчої комісії.

У демократичній державі працівникам правоохоронних органів забороняється втручатися в процес виборів, виконувати будь-які доручення членів виборчої комісії, не пов'язані із

забезпеченням охорони прав виборців та громадського порядку, давати консультації та пропагувати свої погляди щодо кандидатів на виборні посади, політичних партій (виборчих блоків), які їх висунули, надавати будь-яку допомогу виборцям у заповненні виборчих бюлетенів, відволікатися, самовільно покидати місце несення служби на виборчій дільниці [6, с. 24].

У разі вчинення на виборчій дільниці протиправних дій, у тому числі тих, що можливі не лише під час виборчого процесу (хуліганство, крадіжка, розбій тощо), працівники міліції зобов'язані діяти у визначених законодавством межах і реагувати на ситуацію відповідно до вимог Кримінально-процесуального кодексу України, Кримінального кодексу, Кодексу України про адміністративні правопорушення та іншими актами законодавства України.

Згідно з ч. 2 ст. 83 Закону України «Про вибори народних депутатів України» організація проведення голосування та підтримання у приміщенні для голосування належного порядку, забезпечення таємності волевиявлення виборців під час голосування покладаються на дільничну виборчу комісію. У разі вчинення правопорушень, за які законом встановлена відповідальність, голова або заступник голови дільничної виборчої комісії мають право запросити до приміщення для голосування працівника органів внутрішніх справ, який повинен вивести порушника із приміщення для голосування й ужити щодо нього передбачених законом заходів, після чого працівник органів внутрішніх справ залишає приміщення для голосування. Перебування працівників органів внутрішніх справ у приміщенні для голосування в інших випадках забороняється.

Після встановлення результатів голосування на виборчій дільниці працівники міліції зобов'язані супроводжувати транспортування виборчих документів до відповідної окружної виборчої комісії, забезпечуючи охорону цієї документації (ч. 1 ст. 91 Закону України «Про вибори народних депутатів України»). Відповідно до ч. 2 ст. 91 зазначеного Закону під час транспортування документів будь-кому забороняється розпечатувати пакети з виборчими бюлетенями та іншою документацією.

Охорона виборчої дільниці триває до повного завершення роботи дільничної виборчої комісії [6, с. 24].

Підсумовуючи викладене, зазначимо, що нині наукові результати у сфері дослідження завдань та системи адміністративно-правового регулювання діяльності міліції щодо виконання

законодавства про вибори та референдуми не відповідають потребам правоохоронної діяльності, що безумовно, негативно позначається на її ефективності. Для вирішення окреслених проблем, на нашу думку, необхідно: по-перше, розширити та законодавчо закріпити спеціальні види завдань органів внутрішніх

справ, пов'язані саме з виборчими процесами на всіх його етапах; по-друге, прийняти єдиний нормативний акт, який би повністю регламентував діяльність щодо виконання законодавства про вибори та референдуми не тільки правоохоронних органів, але й інших органів виконавчої влади.

Література

1. Негодченко О. В. Забезпечення прав та свобод людини органами внутрішніх справ України : монографія / О. В. Негодченко. – Д., 2002. – 416 с.
2. Мозоль С. Тенденції злочинності у період виборів в Україні / С. Мозоль // Право України. – 2007. – № 12. – С. 85–88.
3. Кофанов А. В. Судові експертизи як один із засобів захисту виборчих та інших конституційних прав і свобод громадян України / А. В. Кофанов // Вибори–2006: Проблеми. Розвиток. Перспективи : зб. матеріалів наук.-практ. конф. (Київ, 31 жовтня – 1 листопада 2006 р.). – К. : Атіка, 2007. – С. 293.
4. Білецький І. Злочинність у сфері виборчого процесу: проблеми визначення і класифікації / І. Білецький // Право України. – 2005. – № 12. – С. 80–83.
5. Бесчастний В. М. Вибори в Україні: організація та особливості діяльності міліції у забезпеченні законності під час виборчого процесу 2006 року : практич. рек. / В. М. Бесчастний, І. Л. Олійник. – Донецьк : Донец. юрид. ін-т Луган. держ. ун-ту внутр. справ, 2006. – 72 с.
6. Корнієнко В. М. Компетенція міліції України в охороні прав громадян та охороні громадського порядку під час виборчого процесу / В. М. Корнієнко // Іменем закону. – 2007. – № 38. – С. 23–24.
7. Про міліцію України [Електронний ресурс] : закон України від 20 груд. 1990 р. №565-ХІІ. – Режим доступу: <http://www.ligazakon.ua>.
8. Про вибори Президента України [Електронний ресурс] : закон України від 5 берез. 1999 р. № 474-ХІV. – Режим доступу: <http://www.ligazakon.ua>.
9. Долежан В. Проблеми правового регулювання організації та проведення масових публічних акцій / В. Долежан // Право України. – 2003. – № 7. – С. 84–89.
10. Конституція України // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141.
11. Кононенко О. Проблеми реалізації конституційного права громадян на збори, мітинги, походи і демонстрації / О. Кононенко // Право України. – 1998. – № 2. – С. 48–50.
12. Корнієнко М. В. Роль органів внутрішніх справ України в охороні громадського порядку при ускладненні оперативної обстановки : монографія / М. В. Корнієнко. – Д., 2001. – 370 с.
13. Про вибори народних депутатів України [Електронний ресурс] : закон України від 25 берез. 2004 р. № 1665-ІV – Режим доступу: <http://www.ligazakon.ua>.
14. Кодекс про адміністративні правопорушення : за станом на 26 черв. 2008 р. – К. : Парлам. вид-во, 2008. – 193 с.

Надійшла до редколегії 08.12.2009

Анотації

Досліджено проблему системи та завдань адміністративно-правових аспектів діяльності органів внутрішніх справ щодо реалізації законодавства про вибори та референдуми. На підставі аналізу чинного українського законодавства визначено завдання органів внутрішніх справ на всіх етапах виборів та референдумів. Обґрунтовано необхідність прийняття нового законодавства, що регулювало б діяльність у сфері законодавства про вибори як органів внутрішніх справ, так і органів виконавчої влади.

Исследованы проблема системы и задачи административно-правовых аспектов деятельности органов внутренних дел при реализации законодательства про выборы та референдумы. На основе анализа действующего украинского законодательства определены задачи органов внутренних дел на всех этапах выборов и референдумов. Обоснована необходимость принятия нового законодательства, которое регулировало бы деятельность в области законодательства о выборах как органов внутренних дел, так и органов исполнительной власти.

The problem of the system and tasks of administrative and legal aspects of internal affairs agencies' activity realizing legislation about elections and referendums are researched. Having analyzed Ukrainian legislation in the sphere of electoral law the author offers to define special tasks for internal affairs agencies' officers connected with electoral process on all its stages. Necessity of new law adoption which would regulate both internal affairs agencies and executive agencies' activity in the sphere of electoral law is proved.