

МІЖНАРОДНИЙ УНІВЕРСИТЕТ БІЗНЕСУ І ПРАВА

Качинська Мар'яна Олександрівна

УДК 351.74(477):342.8

**АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДІЯЛЬНОСТІ
МІЛІЦІЇ ЩОДО ВИКОНАННЯ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО
ВИБОРИ ТА РЕФЕРЕНДУМИ**

12.00.07 – адміністративне право і процес;
фінансове право; інформаційне право

Автореферат
дисертації на здобуття наукового ступеня
кандидата юридичних наук

Херсон – 2011

Дисертацією є рукопис.

Робота виконана на кафедрі адміністративного права і процесу Харківського національного університету внутрішніх справ, Міністерство внутрішніх справ України.

Науковий керівник — доктор юридичних наук, професор
Матюхіна Наталія Петрівна,
Національний університет
«Національна юридична академія
ім. Ярослава Мудрого», професор
кафедри адміністративного права.

Офіційні опоненти: доктор юридичних наук, доцент,
Куліш Анатолій Миколайович,
Сумський державний університет,
декан юридичного факультету;

кандидат юридичних наук,
Юшкевич Олена Геннадіївна,
Навчально-науковий інститут права
та масових комунікацій Харківського
національного університету внутрішніх справ
старший викладач кафедри адміністративного
права.

Захист відбудеться 8 липня 2011 року о 13 годині на засіданні спеціалізованої вченої ради К 67.135.03 у Міжнародному університеті бізнесу і права (73039, м. Херсон, вул. 49-ї Гвардійської дивізії, 37-А).

З дисертацією можна ознайомитися у бібліотеці Міжнародного університету бізнесу і права (73039, м. Херсон, вул. 49-ї Гвардійської дивізії, 37-А).

Автореферат розісланий 7 червня 2011 року.

Вчений секретар
спеціалізованої вченої ради

О. І. Нікітенко

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми. Реалізація завдань щодо розбудови України як правової та демократичної держави, інтеграція до євроспільноти та ряд інших факторів сприяли значному розвитку виборчого процесу в Україні. Виконання законодавства про вибори та референдуми здійснюється різними уповноваженими державними органами, до складу яких належить міліція. Діяльність міліції у сфері забезпечення виконання законодавства про вибори та референдуми врегульована різноманітними правовими актами й здійснюється на різних засадах. Значне місце серед останніх займають засади, закріплені нормами адміністративного права, або адміністративно-правові засади. Діяльність міліції у сфері забезпечення виконання законодавства про вибори та референдуми є багатогранною й повсякчасною, вона полягає у попередженні, виявленні та усуненні порушень правових норм, забезпеченні притягнення порушників до відповідальності. Тому досить часто вона пов'язана з обмеженням прав і законних інтересів громадян та юридичних осіб.

Потреби забезпечення реалізації громадянами виборчих прав і свобод, розвитку громадянського суспільства зумовлюють необхідність теоретичного осмислення стану норм чинного законодавства, що стосуються виборчих процесів, та визначення в них місця міліції, з метою вдосконалення правових засад її діяльності в зазначеній сфері.

Значний внесок у дослідження проблем виборчого законодавства зробили такі вчені, як: В. Б. Авер'янов, О. М. Бандурка, О. О. Бандурка, В. М. Бесчастний, Ю. П. Битяк, О. В. Банчук, І. П. Голосніченко, С. М. Гусаров, О. В. Джафарова, Ю. В. Дрозд, М. В. Коваль, В. В. Ковальська, А. Т. Комзюк, Я. Ю. Кондратьєв, О. Кононенко, М. В. Корнієнко, Н. П. Матюхіна, Р. С. Мельник, І. Л. Олійник, Р. М. Опацький, В. П. Петков, О. Ю. Синявська, В. Я. Тацій, Х. П. Ярмачі, О. Н. Ярмиш та ін. Разом з тим в науці адміністративного права адміністративно-правові засади діяльності міліції щодо виконання законодавства про вибори та референдуми залишається дослідженим недостатньо.

Отже, необхідність забезпечення реалізації громадянами виборчих прав і свобод, відсутність предметних досліджень з цих питань обумовлюють актуальність визначення адміністративно-правових засад діяльності міліції щодо виконання законодавства про вибори та референдуми.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Роботу виконано відповідно до наказу МВС України від 29.07.2010 р. № 347 «Про затвердження переліку пріоритетних напрямів наукового забезпечення діяльності ОВС на період 2010-2014 років» та п. 2.1 Пріоритетних напрямів наукових досліджень Харківського національного університету внутрішніх справ на період 2005-2010 рр.

Мета і завдання дослідження. Метою дисертаційного дослідження є визначення

адміністративно-правових засад діяльності міліції щодо виконання законодавства про вибори та референдуми, формулювання і обґрунтування конкретних пропозицій щодо вдосконалення зазначених засад.

Для досягнення поставленої мети необхідно вирішити такі основні завдання:

- визначити завдання та систему адміністративно-правового регулювання діяльності міліції щодо реалізації законодавства про вибори та референдуми;
- охарактеризувати правовий статус міліції як суб'єкта виконання законодавства про вибори та референдуми;
- виокремити напрямки адміністративної діяльності міліції щодо реалізації законодавства про вибори та референдуми;
- виділити правові та організаційні форм адміністративної діяльності міліції щодо реалізації законодавства про вибори та референдуми;
- охарактеризувати методи адміністративної діяльності міліції щодо реалізації законодавства про вибори та референдуми;
- визначити особливості здійснення адміністративно-юрисдикційної діяльності міліції у сфері реалізації законодавства про вибори та референдуми;
- окреслити зарубіжний досвід поліцейської діяльності у сфері реалізації законодавства про вибори та референдуми та з'ясувати можливості його використання в Україні;
- розробити конкретні пропозиції та рекомендації щодо удосконалення адміністративно-правових засад діяльності міліції щодо виконання законодавства про вибори та референдуми.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, які виникають у процесі реалізації міліцією законодавства про вибори та референдуми.

Предметом дослідження є адміністративно-правові засади діяльності міліції щодо виконання законодавства про вибори та референдуми.

Методи дослідження. Основу дисертаційного дослідження склали загальнонаукові та спеціально-правові методи пізнання соціально-правових явищ. У роботі використовується системно-структурний метод для визначення завдання та системи адміністративно-правового регулювання діяльності міліції під час виборчих процесів (підрозділ 1.1). Для встановлення правового статусу міліції як суб'єкта виконання законодавства про вибори та референдуми застосовувався метод через найближчий рід та виокремлюючі ознаки (підрозділ 1.2). Не менш важливу роль відіграв метод контекстуального аналізу напрямків адміністративної діяльності міліції, що виникають під час виборчих процесів (підрозділ 1.3). Завдяки методу аналізу і синтезу було з'ясовано правові та організаційні форм адміністративної діяльності міліції щодо реалізації законодавства про вибори та референдуми (підрозділ 2.1). З використанням герменевтичного метод розкрито характерні риси методів адміністративної діяльності міліції під час виборчих

процесів (підрозділ 2.2). Конкретно-статистичний метод застосовувався для узагальнення правозастосовчої практики та висвітлення особливостей здійснення адміністративно-юрисдикційної діяльності міліції щодо реалізації законодавства про вибори та референдуми (підрозділ 2.3). Компаративний метод та документальний аналіз застосовувались для вироблення пропозицій та рекомендацій щодо вдосконалення адміністративно-правових засад діяльності міліції у боротьбі із правопорушеннями, що посягають на здійснення народного волевиявлення та встановлений порядок його забезпечення (підрозділ 2.4). Порівняльно-правий метод застосовувався при порівнянні законодавства України та інших країн щодо визначення засад діяльності поліції під час проведення виборів та референдумів (Розділ 2.5).

Науково-теоретичне підґрунтя для виконання дисертації склали наукові праці фахівців у галузі філософії, загальної теорії держави і права, теорії управління та адміністративного права, інших галузевих правових наук. Положення та висновки дисертації ґрунтуються на нормах Конституції України, законодавчих та підзаконних нормативно-правових актів, які визначають адміністративно-правові засади діяльності міліції щодо виконання законодавства про вибори та референдуми. Дисертант звертався також до законодавства деяких зарубіжних держав, досвід діяльності міліції яких щодо виконання законодавства про вибори та референдуми може бути використано в Україні. Інформаційну та емпіричну основу дослідження становлять узагальнення практичної діяльності міліції, політико-правова публіцистика, довідкові видання, статистичні матеріали.

Наукова новизна одержаних результатів полягає у тому, що дисертація є одним із перших комплексних досліджень адміністративно-правових засад діяльності міліції щодо реалізації законодавства про вибори та референдуми. В результаті проведеного дослідження сформульовано ряд нових наукових положень і висновків, запропонованих особисто здобувачем.

Вперше:

- у систематизованому вигляді визначено завдання адміністративно-правового регулювання діяльності міліції щодо реалізації законодавства про вибори та референдуми;
- сформульовано конкретні пропозиції та рекомендації щодо удосконалення адміністративно-правових засад діяльності міліції щодо виконання законодавства про вибори та референдуми, в тому числі щодо уточнення низки нормативно-правових актів;
- дано поняття адміністративно-юрисдикційної діяльності міліції щодо виконання законодавства про вибори та референдуми;

дістало подальшого розвитку:

- розуміння сутності адміністративно-правового переконання у діяльності міліції щодо реалізації законодавства про вибори та референдуми;
- розуміння сутності адміністративно-правового примусу у діяльності міліції щодо реалізації

законодавства про вибори та референдуми;

- з'ясування можливостей використання в Україні зарубіжного досвіду поліцейської діяльності у сфері реалізації законодавства про вибори та референдуми;

- подальшого розвитку з'ясування пріоритетних напрямків адміністративної діяльності міліції під час виборчих процесів;

удосконалено:

- визначення місця міліції серед суб'єктів виконання законодавства про вибори та референдуми;

- характеристику правової форми діяльності міліції щодо боротьби з правопорушеннями, що посягають на здійснення народного волевиявлення та встановлений порядок його забезпечення;

- характеристику організаційної форми діяльності міліції щодо боротьби з правопорушеннями, що посягають на здійснення народного волевиявлення та встановлений порядок його забезпечення;

Практичне значення одержаних результатів полягає у тому, що вони становлять як науково-теоретичний, так і практичний інтерес:

- у науково-дослідній сфері – положення та висновки дисертаційного дослідження можуть бути використані для подальшої розробки адміністративно-правових засад діяльності міліції щодо реалізації законодавства про вибори та референдуми;

- у правотворчості – в результаті проведеного дослідження було сформульовано ряд пропозицій щодо внесення змін та доповнень до чинного адміністративного законодавства;

- у правозастосовчій діяльності – використання одержаних результатів дозволить поліпшити практичну діяльність міліції щодо реалізації законодавства про вибори та референдуми;

- у навчальному процесі – матеріали дисертації доцільно використовувати під час проведення занять та при підготовці підручників і навчально-методичних матеріалів з дисциплін «Адміністративна відповідальність» та «Адміністративна діяльність органів внутрішніх справ», вони вже використовуються під час викладання зазначених дисциплін у Харківському національному університеті внутрішніх справ.

Апробація результатів дисертації. Підсумки розробки проблеми в цілому, окремі її аспекти, одержані узагальнення та висновки було оприлюднено дисертантом на трьох науково-практичних конференціях: «Актуальні проблеми сучасної науки в дослідженнях молодих вчених» (Харків, 2009); «Юридична осінь 2009 року» (Харків, 2009); «Актуальні проблеми сучасної науки в дослідженнях молодих вчених» (Харків, 2010).

Публікації. Основні результати дисертаційного дослідження викладені у п'яти статтях, опублікованих у наукових фахових виданнях, трьох тезах наукових повідомлень на науково-практичних конференціях.

Структура дисертації відповідає меті й завданням дослідження. Робота складається зі вступу, 2-х розділів, які містять 8 підрозділів, висновків і списку використаних джерел (203 найменувань). Загальний обсяг роботи – 197 сторінок, з яких основного тексту – 175 сторінок.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **Вступі** обґрунтовується актуальність теми дисертації, визначаються її зв'язок з науковими планами та програмами, мета і завдання, об'єкт і предмет, методи дослідження, наукова новизна та практичне значення одержаних результатів, апробація результатів дисертації та публікації.

Розділ 1. «Загальна характеристика адміністративної діяльності міліції у сфері реалізації законодавства про вибори та референдуми» складається з трьох підрозділів, присвячених визначенню завдань та напрямків цієї діяльності, а також системи її адміністративно-правового регулювання.

У підрозділі 1.1. *«Завдання та система адміністративно-правового регулювання діяльності міліції щодо реалізації законодавства про вибори та референдуми»* здійснено аналіз нормативно-правових актів, що регулюють діяльність міліції під час виборчих процесів.

Зазначено, що для забезпечення нормального перебігу виборчого процесу міліція виконує свої завдання, які визначають спрямованість її діяльності на всіх етапах виборчого процесу. Виділено загальні завдання міліції, зумовлені повсякденним виконанням нею правоохоронних функцій, та спеціальні завдання, які пов'язані безпосередньо з виборчими процесами. До першого виду віднесено завдання, визначені ст. 2 Закону України «Про міліцію». До спеціальних завдань віднесено: забезпечення виборчих прав громадян; створення умов для ефективної співпраці міліції з усіма суб'єктами виборчого процесу; сприяння діяльності інших суб'єктів виборчого процесу; забезпечення паспортизації громадян напередодні виборів та референдумів; забезпечення громадського порядку під час масових заходів, пов'язаних проведенням виборів та референдумів; охорона громадського порядку під час проведення голосування та ін.

Систему адміністративно-правового регулювання діяльності міліції щодо реалізації законодавства про вибори та референдуми визначено як сукупність нормативно-правових положень, що визначають спрямованість, форму, мету, завдання діяльності працівників міліції щодо боротьби зі правопорушеннями, які посягають на здійснення народного волевиявлення та встановлений порядок його забезпечення.

Здійснено поділ нормативно-правових актів, які регулюють діяльність міліції щодо реалізації законодавства про вибори та референдуми, на кілька груп: положення Основного закону України, які визначають головними завданнями міліції захист прав і свобод громадян, загалом та виборчих, зокрема; норми виборчого законодавства; положення законодавства про міліцію, що містять

норми, які визначають діяльність працівника міліції у політичному житті країни (ст. 3 Закону України «Про міліцію»); відомчі нормативно-правові акти щодо організації діяльності підрозділів міліції під час виборчих процесів.

Констатується відсутність єдиного нормативно-правового акта, який би визначав адміністративно-правові засади діяльності міліції щодо виконання законодавства про вибори та референдуми. Зазначається, що головним чинником забезпечення виборчих прав та законних інтересів є належне правове регулювання всіх аспектів діяльності міліції. На основі цього запропоновано прийняття Виборчого кодексу України, який би містив розділ, присвячений засадам діяльності правоохоронних органів в цілому та міліції, зокрема.

У підрозділі 1.2. *«Міліція як суб'єкт виконання законодавства про вибори та референдуми»* звертається увага на те, що основні завдання з охорони прав та обов'язків суб'єктів виборчого процесу під час виборів та референдумів покладено на міліцію.

Підкреслено, що міліція як суб'єкт виконання законодавства про вибори та референдуми під час виборчих процесів виконує такі завдання: забезпечення особистої безпеки громадян, захист їх прав і свобод в цілому та виборчих, зокрема; запобігання виборчим правопорушенням та їх припинення; охорона і забезпечення громадського порядку; виявлення і розкриття виборчих правопорушень, розшук осіб, які їх вчинили; забезпечення безпеки дорожнього руху; 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 тощо. Проте, у цей період збільшується обсяг співпраці підрозділів міліції з суб'єктами виборчого процесу.

Встановлено законодавчі прогалини щодо правового регулювання реалізації працівниками міліції активного та пасивного виборчого права.

У підрозділі 1.3. *«Напрямки адміністративної діяльності міліції щодо реалізації законодавства про вибори та референдуми»* основним видом діяльності міліції із забезпечення виборчих прав і обов'язків, протидії правопорушенням названо адміністративну діяльність, яка здійснюється під впливом норм адміністративного права.

Виділено два види адміністративної діяльності міліції під час виборчих процесів: системну або організаційну (тобто діяльність, спрямовану на упорядкування управлінських відносин, які виникають з питань організації самої системи та структури органів внутрішніх справ, забезпечення необхідних умов для її функціонування та належного виконання норм виборчого права) та зовнішню адміністративну діяльність (тобто діяльність, що виходить за межі системи органів внутрішніх справ і пов'язана з регулюванням відносин у суспільстві).

Адміністративну діяльність міліції під час виборчих процесів класифіковано за змістом на: адміністративно-управлінську; адміністративно-наглядову; адміністративно-розпорядчу та

адміністративно-юрисдикційну діяльність.

Адміністративно-управлінська діяльність міліції щодо виконання законодавства про вибори та референдуми полягає у безпосередньому як управлінні системою правоохоронного органу, так і в певній сфері (охорона громадського порядку під час передвиборчої агітації, забезпечення громадської безпеки на виборчих дільницях) шляхом видання наказів, інструкцій, доручень тощо.

Адміністративно-наглядова діяльність міліції України щодо реалізації законодавства про вибори та референдуми спрямована на забезпечення виборчих прав громадян, дотримання громадської безпеки та порядку, захист прав і свобод громадян, їх законних інтересів, запобігання правопорушенням та їх припинення, а також на впливає не посилення самоконтролю та відповідальності суб'єктів нагляду.

Адміністративно-розпорядча діяльність міліції базується на підставі використання засобів державно-владного впливу на суспільні відносини, які виникають під час виборчого процесу.

Важливе місце в адміністративній діяльності міліції щодо виконання законодавства про вибори та референдуми належить адміністративно-юрисдикційній діяльності, сутність якої полягає у розгляді скарг громадян та притягненні винних до адміністративної і дисциплінарної відповідальності тощо.

Розділ 2. «Форми та методи адміністративної діяльності міліції у сфері реалізації законодавства про вибори та референдуми» складається з п'яти підрозділів, в яких аналізуються форми та зміст зазначеної діяльності, а також визначаються шляхи її удосконалення.

У підрозділі 2.1 *«Правові та організаційні форми адміністративної діяльності міліції щодо реалізації законодавства про вибори та референдуми»* розкрито особливості правової та організаційної форм адміністративної діяльності міліції у боротьбі із правопорушеннями, які посягають на вільне здійснення народного волевиявлення та встановлений порядок його забезпечення.

Акцентовано увагу на тому, що як у чинному законодавстві, так і в науковій літературі відсутня загальноприйнята точка зору щодо сутності форм державного управління. Зроблено висновок, що, незважаючи на існування великої кількості різноманітних класифікацій форм управлінської діяльності, науковці, які досліджували дану проблему, дійшли згоди щодо використання як критерію класифікації форм діяльності органів виконавчої влади, а відтак, і міліції, характер наслідків її використання. Застосування даного критерію як основного дозволяє серед форм адміністративної діяльності міліції щодо виконання законодавства про вибори та референдуми виокремити правові (юридичні) та неправові (фактичні, організаційні) форми.

Правову форму діяльності міліції щодо реалізації законодавства про вибори та референдуми поділено на три основні види: 1) прийняття та застосування правових актів МВС України; 2) укладення адміністративних договорів між підрозділами міліції та іншими суб'єктами права; 3)

здійснення працівниками міліції юридично значимих дій (застосування заходів фізичного впливу, спеціальних засобів та вогнепальної зброї).

До організаційних належать форми, які безпосередньо юридичного значення не мають, тобто не спричиняють виникнення конкретного юридичного результату. Найчастіше організаційними формами діяльності працівників міліції щодо реалізації законодавства про вибори та референдуми є різноманітні організаційні дії у процесі підготовки та виконання рішень на всіх етапах виборчого процесу. До зазначених форм слід віднести розробку проектів планів дій підрозділів ОВС під час проведення масових публічних акцій, здійснення патрулювання працівниками патрульно-постової служби ОВС України та представниками громадських формувань, пости, організацію та проведення нарад, обговорень, перевірок, програм, медичних рекомендацій, здійснення заходів щодо підвищення якості та ефективності діяльності працівників ОВС під час виборчого процесу та інші.

Встановлено, що управління в органах внутрішніх справ не може мати вичерпний перелік організаційних форм, оскільки реалізація різних за змістом управлінських рішень обумовлює використання їх у різних комбінаціях. Серед організаційних форм особливу роль відведено плануванню як це процесу вибору цілей та рішень, необхідних для їх досягнення. Виділено такі види планування діяльності міліції щодо реалізації законодавства про вибори та референдуми: залежно від мети (стратегічне чи перспективне, організаційно-тактичне, організаційно-оперативне); залежно від складу осіб, яким доручено виконання завдання, та їх значення (загальні (поточні), спеціальні, особисті).

Зважаючи на особливості виборчого процесу, відзначено, що тим чи іншим чином він здійснює свій вплив на прийняття управлінських рішень працівниками міліції та іншими уповноваженими суб'єктами щодо виконання законодавства про вибори та референдуми.

У підрозділі 2.2 *«Методи адміністративної діяльності міліції щодо реалізації законодавства про вибори та референдуми»* охарактеризовано особливості застосування методів адміністративної діяльності правоохоронних органів в цілому та міліцією, зокрема, під час виборчих процесів.

Охарактеризовано два основні методи діяльності міліції у боротьбі з правопорушеннями, які посягають на вільне здійснення народного волевиявлення та встановлений порядок його забезпечення: переконання і примус.

Визначено сутність методу переконання в адміністративній діяльності міліції під час виборчих процесів, яка полягає у впливі на свідомість та поведінку суб'єктів виборчого процесу з метою формування у них правильних переконань, розуміння необхідності добровільно і сумлінно виконувати вимоги законодавства про вибори і референдуми та інших правових норм, а зміст становить комплекс різноманітних конкретних заходів і засобів такого впливу.

У діяльності органів внутрішніх справ щодо реалізації норм про вибори та референдуми метод переконання реалізується через наступні форми: організація заходів задля вирішення безпосередніх завдань (облік, контроль, прийняття та розгляд відповідних документів та ін.); правове виховання у дусі дотримання законності та правопорядку; безперервне інформування населення через засоби масової інформації про стан правопорядку під час виборчого процесу та стан боротьби зі злочинністю; проведення агітаційно-роз'яснювальної роботи серед населення про недопустимість протиправної поведінки на виборчих дільницях, у громадських місцях та неприпустимість інших порушень норм виборчого законодавства; проведення роз'яснювальної роботи з правопорушниками, особами, що перебувають на обліку; застосування заходів заохочення (наприклад, присвоєння різного роду відзнак членам громадських формувань, що були уповноважені здійснювати нагляд за правопорядком у місцях проведення агітацій, інших масових акцій, тощо).

Адміністративний примус насамперед є різновидом державного примусу – методу впливу держави на свідомість і поведінку осіб, що допускають протиправні вчинки. Цей інститут виявляється у застосуванні працівниками міліції до осіб, які не перебувають в їх підпорядкуванні, незалежно від волі і бажання останніх передбачених адміністративно-правовими нормами заходів впливу морального, майнового, особистісного та іншого характеру з метою охорони суспільних відносин, що виникають у сфері реалізації виборчих прав громадян та встановлений порядок їх забезпечення, шляхом попередження і припинення правопорушень, покарання за їх вчинення.

Наголошується, що специфіка використання методів адміністративної діяльності міліції у боротьбі з правопорушеннями, що посягають на вільне здійснення народного волевиявлення та встановлений порядок його забезпечення, зумовлюється, насамперед складними і багатограними суспільно-політичними процесами під час виборчих процесів у державі.

Оскільки переконання та примус виражаються в різноманітних варіантах, виділено: за характером керуючого впливу – організаційні методи (координацію, узгодження, інструктування та ін.), психологічні методи (психологічне спонукання, мотивацію, авторитет та ін.), адміністративні та економічні методи. Усі методи мають відповідати чинному законодавству за змістом, цілеспрямованістю й організаційною формою.

У підрозділі 2.3 «Адміністративно-юрисдикційна діяльність міліції у сфері реалізації законодавства про вибори та референдуми» охарактеризовано особливості адміністративно-юрисдикційної діяльності працівників міліції під час виборчих процесів.

Звернуто увагу на те, що в українському законодавстві відсутнє визначення термінів «адміністративно-юрисдикційна діяльність» та «адміністративна юрисдикція», проте вони стійко вирисовуються у науковій термінології, правових та аналітичних документах правоохоронних органів у цілому та міліції, зокрема.

Зазначається, що міліція як суб'єкт адміністративно-юрисдикційної діяльності наділена широким колом повноважень, закріплених у нормах КпАП України, Законі України «Про міліцію» та інших законодавчих актах, і реалізує їх шляхом виконання дій юрисдикційного характеру. До таких дій віднесено: виявлення адміністративного правопорушення, збирання та перевірка доказів, процесуальне оформлення необхідних документів, розгляд підвідомчих справ, винесення відповідних постанов, здійснення виконавчого провадження у підвідомчих справах. Водночас адміністративно-юрисдикційною діяльністю міліції визнається врегульована адміністративним законодавством діяльність уповноважених її посадових осіб, спрямована на виявлення адміністративних проступків і здійснення провадження у справах про них, яке включає оформлення матеріалів про ці проступки, розгляд і вирішення справ про них, а також застосування адміністративних стягнень, перегляд постанов у справах внаслідок оскарження або опротестування.

Встановлено, що повноваження працівників міліції у сфері захисту прав громадян від правопорушень, що посягають на здійснення народного волевиявлення та встановлений порядок його забезпечення, є дещо звуженими.

Звернуто увагу на те, що аналіз практики застосування міліцією норм адміністративного законодавства, зокрема, збирання та використання доказів, оформлення протоколів про адміністративні правопорушення, їх розгляд і прийняття рішень, виконання постанов про накладення адміністративних стягнень, а також застосування інших заходів адміністративного примусу свідчать про те, що працівники міліції не завжди дотримуються вимог, яким має відповідати здійснення провадження у справах про адміністративні правопорушення. Дане явище деякою мірою можна пояснити динамічністю змін правових норм, що встановлюють адміністративну відповідальність за правопорушення у виборчій сфері, які відбуваються не тільки напередодні, але й під час виборчих процесів. Однак, даний стан справ є неприпустимим. Тому з метою покращення даної ситуації пропонуються вжити заходів для підвищення рівня професійної підготовки працівників міліції.

Підрозділ 2.4. «Шляхи удосконалення адміністративно-правових засад діяльності міліції у сфері реалізації законодавства про вибори та референдуми» містить основні варіанти удосконалення організаційно-правових засад діяльності міліції у боротьбі із правопорушеннями, які посягають на вільне здійснення народного волевиявлення та встановлений порядок його забезпечення.

Зазначено, що адміністративне законодавство в цілому і у сфері забезпечення виборчих процесів, зокрема, в наш час є одним із найбільш нестабільних і недостатньо врегульованих.

Зважаючи на те, що адміністративне законодавство регулює дуже широку сферу суспільних відносин, з метою його систематизації підтримано думку про доцільність розробки

кодифікованого нормативного акта – Виборчого кодексу України, про ще неодноразово наголошувалось в адміністративно-правовій науці; проекти такого кодексу сьогодні реально існують і перебувають у стадії доопрацювання.

З метою вдосконалення нормативно-правового регулювання діяльності міліції щодо реалізації законодавства про вибори та референдуми обґрунтовано необхідність уточнення ст. 3 «Принципи діяльності міліції» Закону України «Про міліцію». В зазначеній статті пропонується насамперед передбачити принцип об'єктивності та безсторонності працівника міліції під час здійснення ним правоохоронної діяльності, що особливо важливо під час виконання виборчого законодавства.

Запропоновано також включити до зазначеної статті принцип деполітизації. Сутність даного принципу полягає в усуненні впливу, маніпуляцій будь-яких політичних сил чи політиків на діяльність керівних працівників міліції з метою досягнення політичних чи особистих корисливих цілей. Цей принцип передбачає також недоторканність і захист працівника міліції від можливого тиску та переслідувань з боку політичних структур та зниження негативного впливу політичних факторів на ефективність роботи міліції. Зроблено висновок, що відповідно до цього принципу на посаду Міністра внутрішніх справ України має призначатися особа, як відповідає таким вимогам: 1) має стаж практичної роботи у підрозділах міліції не менше 5 років; 2) не перебувала членом будь-яких політичних партій та рухів протягом останніх 10 років.

Звернуто також увагу на те, що політична нейтральність є однією із вимог антикорупційних діянь посадових осіб органів державної влади загалом та працівників міліції, зокрема.

У підрозділі 2.5. *«Зарубіжний досвід поліцейської діяльності у сфері реалізації законодавства про вибори та референдуми та можливості його використання в Україні»* проаналізовано досвід діяльності поліції розвинених зарубіжних країн під час виборчих процесів.

Законодавство демократично розвинених, країн світу покладає на правоохоронні органи всю чи певну частину роботи з організації і проведення виборів (Великобританія, Італія, Франція, ФРН та інші).

Нормативно-правові акти Ради Європи та ОБСЄ підкреслюють правомірність втручання у виборчий процес правоохоронних органів і спецслужб для припинення масових безпорядків.

Міжнародні документи покладають на компетентні державні органи завдання з організації заходів, пов'язаних із попередженням підкупу учасників виборів і незаконного втручання у діяльність виборчих комісій під час підрахунку голосів та встановлення результатів виборів.

Встановлено, що важливе значення для захисту виборчих прав громадян має діяльність ефективного державного механізму захисту загальновизнаних засад і норм виборчого права. Право на захист проти порушень виборчих прав і свобод відноситься до числа фундаментальних прав людини. Держави повинні забезпечити відповідні заходи для того, щоб випадкові порушення прав людини і скарги, що виникають під час виборчого процесу, розглядались швидко та

ефективно, а їх розгляд здійснювали під час виборчого процесу незалежно та неупереджено виборчі комісії чи суди.

Аналіз правової бази зарубіжних країн дозволяє виділити основні завдання, які покликані виконувати поліцейські підрозділи у період організації та проведення виборів і референдумів: забезпечення сприятливих умов проведення виборів і референдумів; забезпечення особистої безпеки громадян; захист прав і свобод громадян, інтересів суспільства і держави від протиправних посягань; сприяння державним органам, політичним партіям і кандидатам у депутати при проведенні виборів і референдумів; попередження і припинення злочинів та інших правопорушень; здійснення розшуку осіб, які переховуються від слідства та суду; дотримання громадського порядку у приміщенні голосування і на прилеглій території, також території, де проводяться масові публічні акції, агітації, походи, мітинги чи інші масові скупчення людей у зв'язку із виборчими процесами.

У сучасному міжнародному публічному праві виникли і сформулювалися відповідні міжнародні норми і правові інститути, які регулюють внутрішньодержавні суспільні відносини, що складаються з питань призначення, підготовки, проведення та визначення результатів виборів, а також відносини, що стосуються процесуальної інфраструктури виборів (питання фінансування виборів, визначення кола учасників виборчого процесу та їхнього доступу до ЗМІ, участі представників іноземних держав, міжнародних міжурядових і неурядових організацій як спостерігачів за проведенням виборів тощо).

Нині більшість країн світу приділяє належну увагу удосконаленню організації та діяльності правоохоронних органів під час здійснення виборчих процесів, зокрема поліції, як одному з найважливіших інститутів демократичного суспільства, піднесенню її на рівень вимог сучасності й майбутнього.

Слід зауважити, що діяльність поліцейських підрозділів у країнах Європи носить публічно-сервісний характер. Взяття за основу публічно-сервісного принципу реформування діяльності вітчизняних підрозділів правоохоронних органів в цілому та міліції, зокрема, щодо реалізації законодавства про вибори та референдуми дасть змогу покласти забезпечення виборчих прав громадян на якісно новий рівень.

ВИСНОВКИ

У дисертації наведено теоретичне узагальнення й нове вирішення наукового завдання, що виявляється у визначенні на основі аналізу чинного законодавства України та практики його застосування, теоретичного осмислення ряду наукових праць у різних галузях знань, адміністративно-правових засад діяльності міліції щодо виконання законодавства про вибори та референдуми, формулюванні і обґрунтуванні конкретних пропозицій щодо вдосконалення

зазначених засад. В результаті проведеного дослідження сформульовано низку висновків, пропозицій і рекомендацій, спрямованих на досягнення поставленої мети.

Забезпечення реалізації виборчих прав громадян України визнається одним із пріоритетних завдань правоохоронної діяльності міліції. Звернуто увагу на неналежне законодавче визначення завдань та системи адміністративно-правового регулювання діяльності міліції щодо реалізації законодавства про вибори та референдуми. Пропонується закріпити спеціальні види завдань: прискорення паспортизації молоді і обміну паспортів напередодні виборів; співпрацю з Центрвиборчком з питань перевірки достовірності даних про кандидата у депутати; визначення позитивних і негативних, зовнішніх та внутрішніх чинників, що впливають на формування і здійснення боротьби зі злочинністю та забезпечення законності і правопорядку під час виборчих процесів.

Визначено, що з метою підвищення ефективності правоохоронної діяльності міліції необхідно прийняти єдиний нормативний акт, який би повністю регламентував діяльність не тільки правоохоронних органів щодо виконання законодавства про вибори та референдуми, але й інших органів виконавчої влади та чітко і послідовно законодавчо визначив роль та завдання правоохоронних органів у механізмі реалізації виборчого законодавства.

Обґрунтовано необхідність законодавчого визначення та закріплення співпраці працівників міліції із представниками політичних партій, членами виборчих комісій, іншими суб'єктами виборчого процесу, а також своєчасного та послідовного прийняття нормативних актів Верховною Радою України, пов'язаних із регламентацією виборчого процесу, що, у свою чергу, покращить ефективність здійснення міліцією функцій щодо виконання законодавства про вибори та референдуми.

Міліцію як суб'єкта виконання законодавства про вибори та референдуми визначено як орган виконавчої влади, що є учасником суспільних відносин щодо виконання законодавства про вибори та референдум в особі конкретного працівника чи групи працівників, які є носіями суб'єктивних прав та юридичних обов'язків. Хоча міліція не визнається суб'єктом виборчого процесу, проте практично бере участь у діяльності цих суб'єктів, пов'язаній із створенням умов для реалізації громадянами виборчого права.

Адміністративну діяльність міліції щодо реалізації законодавства про вибори та референдуми визначено як виконавчо-владну діяльність, врегульовану нормами адміністративного права і спрямовану на захист виборчих прав та законних інтересів громадян, громадського порядку, громадської безпеки та боротьбу з правопорушеннями на всіх стадіях виборчого процесу.

Виділено напрямки діяльності міліції під час реалізації законодавства про вибори та референдуми, до яких віднесено: адміністративно-управлінську; адміністративно-наглядову; адміністративно-розпорядчу та адміністративно-юрисдикційну діяльність. Адміністративно-

управлінську діяльністю визначено як безпосереднє управління системою правоохоронного органу, так і в певній сфері (охорона громадського порядку, забезпечення громадської безпеки) шляхом видання наказів, інструкцій, доручень тощо. Адміністративно-наглядова діяльність розглянута як діяльність, спрямована на забезпечення виборчих прав громадян, дотримання громадської безпеки та порядку, захист прав і свобод громадян, їх законних інтересів, запобігання правопорушенням та їх припинення. Адміністративно-розпорядчою діяльністю міліції щодо виконання законодавства про вибори та референдуми визнається діяльність, яка базується на використанні засобів державно-владного впливу на суспільні відносини, що виникають під час виборчого процесу. Адміністративно-юрисдикційну діяльність міліції визначено як урегульовану адміністративним законодавством діяльність уповноважених її посадових осіб, спрямовану на виявлення адміністративних проступків і здійснення провадження у справах про них.

Формою адміністративної діяльності міліції щодо реалізації законодавства про вибори та референдуми визнається зовнішнє вираження конкретних однорідних дій підрозділів міліції, які мають управлінський характер та здійснюються у межах наданої компетенції з метою реалізації функцій, пов'язаних із виконанням законодавства про вибори та референдуми.

Правовими формами адміністративної діяльності міліції щодо реалізації законодавства про вибори та референдуми названо: прийняття правових актів управління; укладення адміністративних договорів між підрозділами міліції та іншими суб'єктами права; здійснення юридично значущих дій (застосування заходів фізичного впливу, спеціальних засобів та вогнепальної зброї).

Організаційними форми зазначеної діяльності міліції визнаються дії, які безпосередньо юридичного значення не мають і не тягнуть настання конкретного юридичного результату. Такими діями найчастіше є дії організаційного характеру у процесі підготовки та виконання рішень на всіх етапах виборчого процесу. До них віднесено: розробку проектів планів дій підрозділів міліції під час проведення масових публічних акцій; здійснення патрулювання працівниками патрульно-постової служби та представниками громадських формувань; організацію та проведення нарад, обговорень, перевірок, розробку програм, рекомендацій; здійснення заходів щодо підвищення якості та ефективності діяльності працівників міліції під час виборчого процесу тощо.

Методи адміністративної діяльності міліції щодо виконання законодавства про вибори та референдуми розглядаються як визначені адміністративно-правовими нормами засоби, прийоми та способи впливу на виборчі правовідносини з метою реалізації завдань та функцій під час здійснення народного волевиявлення та встановлений порядок його забезпечення.

Серед адміністративно-правових засобів реалізації міліцією законодавства про вибори та референдуми особливе місце відведено методу переконання, що полягає у впливі на свідомість та

поведінку суб'єктів виборчого процесу з метою формування у них правильних переконань, розуміння необхідності добровільно і сумлінно виконувати вимоги законодавства про вибори і референдуми та інших правових норм, зміст якого становить комплекс різноманітних заходів і засобів такого впливу.

Адміністративний примус, який застосовується працівниками міліції щодо реалізації законодавства про вибори та референдуми, визначено як впорядковану нормами адміністративного права діяльність уповноважених працівників міліції щодо застосування до фізичних та юридичних осіб, які не перебувають в їх підпорядкуванні, незалежно від волі і бажання останніх заходів впливу морального, майнового, особистісного та іншого характеру з метою охорони суспільних відносин, що виникають під час виборчих процесів, шляхом попередження, виявлення і припинення правопорушень, покарання винних за їх вчинення. Здійснено детальну характеристику конкретних видів заходів адміністративного примусу, які застосовуються міліцією під час реалізації законодавства про вибори та референдуми, – адміністративно-запобіжних заходів, заходів адміністративного припинення, адміністративних стягнень.

Охарактеризовано адміністративно-юрисдикційну діяльність міліції щодо виконання законодавства про вибори та референдуми, визначено її як відносно самостійний вид діяльності міліції, який врегульований нормами адміністративного права, який полягає у вирішенні індивідуальних адміністративних справ і застосуванні відповідних адміністративних санкцій до порушників діючого законодавства про вибори та референдуми. Зроблено висновок, що у зазначеній сфері міліція виконує адміністративно-юрисдикційну діяльність не у повному обсязі. Вона здійснює лише ряд дій юрисдикційного характеру на підготовчій стадії провадження.

Вивчено зарубіжний досвід поліцейської діяльності у сфері реалізації законодавства про вибори та референдуми, спрямовану переважно на виявлення порушень норм виборчого права, припинення правопорушень, встановлення та притягнення винних до юридичної відповідальності, визначено можливості його використання в Україні.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

1. Качинська М. О. Завдання та система адміністративно-правового регулювання діяльності органів внутрішніх справ щодо реалізації законодавства про вибори та референдуми / М. О. Качинська // Право і безпека. – № 5 (32). – 2009. – С. 60–64.
2. Качинська М. О. Адміністративно-юрисдикційна діяльність міліції у сфері реалізації законодавства про вибори та референдуми / М. О. Качинська // Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. – №3 (50). – 2010. – С. 139–146.
3. Качинська М. О. Напрямки адміністративної діяльності міліції щодо реалізації

законодавства про вибори та референдуми / М. О. Качинська // Вісник Харківського національного університету ім. В. Н. Каразіна. – № 919. – 2010. – С. 94–98.

4. Качинська М. О. Форми та методи адміністративної діяльності міліції щодо реалізації законодавства про вибори та референдуми / М. О. Качинська // Південноукраїнський правничий часопис. – №1. – 2010. – С. 177–179.

5. Качинська М. О. Методи адміністративної діяльності міліції щодо реалізації законодавства про вибори та референдуми / М. О. Качинська // Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. – №4 (51). – Ч.2. –2010. – С. 39–45.

6. Качинська М. О. Повноваження працівників ОВС України з охорони прав громадян та громадського порядку під час виборчих процесів / М. О. Качинська // Актуальні проблеми сучасної науки в дослідженнях молодих учених : матеріали наук.-практ. конф. (Харків, 23 травня 2009 р.). – Х. : ХНУВС, 2010. – С. 160–163.

7. Качинська М. О. Діяльність працівників органів внутрішніх справ під час виборчого процесу / М.О. Качинська // Актуальні проблеми сучасної науки в дослідженнях молодих учених: матеріали наук.-практ. конф. (Харків, 5 червня 2010 р.). – Х. : ХНУВС, 2010. – С. 117–119.

8. Качинська М. О. Загальна характеристика системи профілактики адміністративних правопорушень, що посягають на громадський порядок та громадську безпеку / М. О. Качинська // Юридична осінь 2009 р. : тези доповідей та наукових повідомлень наук.-практ. конф. Молодих учених та здобувачів (Харків, 13 листопада 2009 р.). – Х. : Нац. юрид. акад. ім. Я. Мудрого, 2009. – С. 439–441.

АНОТАЦІЇ

Качинська М. О. Адміністративно-правові засади діяльності міліції щодо виконання законодавств про вибори та референдуми. – *Рукопис*.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук зі спеціальності 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. – Міжнародний університет бізнесу та права, Херсон, 2011.

Дисертацію присвячено аналізу адміністративно-правових засад діяльності міліції щодо виконання законодавства про вибори та референдуми. Здійснено характеристики форм та методів адміністративної діяльності міліції у зазначеній сфері. Детально проаналізовано адміністративно-правові засади діяльності міліції щодо боротьби з правопорушеннями, які посягають на вільне здійснення народного волевиявлення та встановлений порядок його забезпечення. Акцентовано увагу на важливості взаємодії суб'єктів виборчого процесу з міліцією на всіх його стадіях. Сформульовано пропозиції та рекомендації щодо вдосконалення адміністративно-правових засад діяльності міліції щодо виконання законодавства про вибори та референдуми.

Ключові слова: адміністративно-правові засади; вибори; референдуми; виборчий процес; суб'єкти виборчих процесів; адміністративна діяльність міліції; забезпечення виборчих прав громадян.

Качинская М. А. Административно-правовые основы деятельности милиции по исполнению законодательства о выборах и референдумах. – *Рукопись*.

Диссертация на соискательство ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.07 – административное право и процесс; финансовое право; информационное право. – Международный университет бизнеса и права, Херсон, 2011.

Диссертация посвящена анализу административно-правовых основ деятельности милиции по исполнению законодательства о выборах и референдумах. В работе исследовано состояние научной разработки проблем функционирования подразделений милиции Украины; определено цель и принципы ее деятельности во время исполнения законодательства о выборах и референдумах. Обращено внимание на освещение правовых принципов государственной политики в сфере избирательных процедур.

Исследуются задачи и систему административно-правового регулирования деятельности милиции по борьбе с правонарушениями, посягающими на осуществление свободного волеизъявления граждан и установленный порядок его обеспечения. Проанализирована деятельность милиции как субъекта исполнения законодательства о выборах и референдумах. Акцентируется внимание на реализации сотрудниками милиции активного и пассивного избирательного права.

Дана детальная характеристика форм и методов деятельности милиции в процессе реализации законодательства о выборах и референдумах. Обращается внимание на использовании методов убеждения и принуждения во время избирательных процессов. Получило дальнейшее развитие раскрытие сущности методов убеждения и принуждения в контексте проведения избирательного процесса. Раскрыты такие категории, как «административное принуждение которое используется сотрудниками милиции для реализации законодательства о выборах и референдумах» и «административное убеждение которое используется сотрудниками милиции для реализации законодательства о выборах и референдумах» в контексте деятельности правоохранительных органов.

Особое внимание уделено значению административно-юрисдикционной деятельности милиции в борьбе с правонарушениями, которые посягают на осуществление свободного волеизъявления граждан и установленный порядок его обеспечения. Милиция в данной сфере не исполняет полный объем юрисдикционных полномочий, она только осуществляет сбор

необходимого первичного материала по делу и передает его в суд. Сотрудник милиции по факту административного правонарушения в сфере избирательных норм составляет административный протокол, осуществляет комплекс розыскных мер для выявления лица правонарушителя, собирает доказательный материал и для принятия решения по делу передает его в судебные органы.

Виявлено несовершенство действующего законодательства в части обеспечения реализации избирательных норм, порождающие дублирование функций субъектов реализации избирательных нормативно-правовых положений во время проведения избирательных процедур.

На основании анализа концептуальных подходов к проблематике реализации законодательства о выборах и референдумах милицией сделано вывод, что деятельность милиции распространяется на всех стадиях избирательных процедур.

На основании проведенного исследования сформулированы теоретические и практические предложения, направленные на совершенствование действующего законодательства и повышение эффективности деятельности как сотрудников милиции, так и субъектов избирательных процессов.

Ключевые слова: административно-правовые основы; выборы; референдумы; избирательный процесс; субъекты избирательных процедур; административная деятельность милиции; обеспечение избирательных прав граждан.

Kachynska M. O. Administrative and Legal Ground of Police Activity concerning Execution of Legislation on Elections and Referendums

The thesis for a candidate's degree by specialty 12.00.07 – administrative law and process; financial law, informational law – International University of Business and Law, Herson, 2011.

The thesis is devoted to the analysis of administrative and legal grounds of police activity concerning execution of legislation on elections and referendums. Forms and methods of police administrative activity in the mentioned sphere are analyzed. Administrative and legal grounds of police activity concerning combating offences that encroach on free execution of public will are analyzed in detail and the order of its ensuring is established. Attention is paid to the importance of cooperation between subjects of elective process and police at its all stages. Offers and recommendations on improving administrative and legal grounds of police activity concerning execution of legislation on elections and referendums are made.

Key words: administrative and legal grounds; elections; referendums; election process; subjects of election processes; police administrative activity; guaranteeing suffrage of citizens.