

## НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ПРАВООХОРОННИХ ОРГАНІВ УКРАЇНИ У СФЕРІ ОХОРОНИ ГРОМАДСЬКОГО ПОРЯДКУ ПІД ЧАС ПРОВЕДЕННЯ ВИБОРІВ І РЕФЕРЕНДУМІВ

*Розглядається нормативно-правове забезпечення діяльності правоохоронних органів України у сфері охорони громадського порядку під час проведення виборів і референдумів. Проаналізовано систему чинного виборчого законодавства та проблеми адміністративно-правового захисту виборчих прав громадян України.*

**Ключові слова:** вибори, референдуми, нормативно-правове забезпечення, охорона громадського порядку, адміністративно-правовий захист.

**Постановка проблеми.** Становлення виборчої системи в Україні пов'язано з процесом безперервного вдосконалення виборчого права, яке не можна розглядати виключно у політичній площині. Ступінь готовності суспільства до реалізації конкретних виборчих механізмів фіксує не стільки рівень політичної культури суспільства, або невідповідність реального законодавства ідеальній нормативній моделі істинно демократичного суспільства, скільки рееструє неприйняття, відторгнення конкретних нормативних установлень окремими соціальними групами, що знаходить свій вираз у порушеннях громадського порядку під час підготовки та проведення виборів і референдумів.

**Стан дослідження.** Загальним теоретичним аспектам нормативно-правового забезпечення діяльності правоохоронних органів України у сфері охорони громадського порядку присвятили свої дослідження такі відомі в Україні науковці, як: В.Б. Авер'янов, М.І. Ануфрієв М.В. Афанасьєва, І.Л. Бородін, А.В. Войцеховський Є.В. Додін, С.В. Кальченко, М.І. Козюбра, М.В. Ковалів, М.Й. Корнієнко, В.В. Кравченко, С. В. Лінецький, М.І. Мельник, О.М. Пасенюк, А.М. Ришелюк, В.І. Олефір, О.І. Остапенко В.М. Плішкін, Х.П. Ярмакі та інші.

**Метою** даної статті є дослідження нормативно-правового забезпечення діяльності правоохоронних органів України у сфері охорони громадського порядку під час проведення виборів і референдумів.

**Виклад основних положень.** Формування виборних органів влади має забезпечувати належне представництво та захист прав та інтересів українського народу, до яких преамбула Конституції України відносить громадян всіх національностей. Процедура виборів має бути адекватною рівню правової та політичної культури суспільства, а також відображати традиції української політичної дійсності. Тільки тоді результати виборів відповідатимуть дійсному волевиявленню виборців, а діяльність виборних органів буде максимально ефективною.

Забезпечити найбільш оптимальні виборчі механізми має пердусім право. Саме від якості та змісту норм, що містяться у виборчому законодавстві, залежить практична реалізація положень ст. 5 Конституції, відповідно до яких єдиним джерелом державної влади в нашій країні є народ України, що неможливо реалізувати без належного забезпечення громадського порядку [1].

У зазначеному контексті нормативно-правове регулювання діяльності правоохоронних органів у сфері охорони громадського порядку під час проведення виборів в Україні становить систему чинного виборчого законодавства яка складається з чотирьох груп законодавчих актів:

- 1) Конституція України;
- 2) система спеціальних Законів України про вибори: «Про вибори народних депутатів України»; «Про вибори Президента України»; «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів»; «Про Центральну виборчу комісію»; «Про Державний реєстр виборців»; «Про всеукраїнський та місцеві референдуми»;
- 3) нормативно-правові акти конституційного законодавства – Закони України: «Про громадянство України», «Про об'єднання громадян», «Про місцеве самоврядування», «Про місцеві державні адміністрації» та ін.;
- 4) положення нормативних актів суміжних галузей, що регулюють виборчий процес: норми адміністративного, трудового, житлового, кримінального, кримінально-процесуального, цивільного, цивільно-процесуального, фінансового, господарського, митного, інформаційного, сімейного, екологічного законодавства, законодавства про зв'язок та ін.

Нормативно-правове регулювання виборів неможливо відокремити від адміністративно-правового захисту учасників виборів і референдумів через систему забезпечення охорони громадського порядку.

Проблема адміністративно-правового захисту виборчих прав громадян належить до числа найбільш гострих для української дійсності. Це обумовлено тим, що чинне законодавство не тільки не створює повноцінних механізмів запобігання можливих фальсифікацій під час проведення виборів, але і породжує правову незахищеність громадянина, наділеного як активним, так і пасивним виборчим правом. Про це, на думку В. Плукара, свідчить те, що з кожним роком зростає кількість розглянутих судами загальної юрисдикції справ, пов'язаних з порушеннями законодавства про вибори і референдуми [2, с. 38].

Не знижується і кількість адміністративних правопорушень, які зазіхають на виборчі права громадян України, а проведене С. Бурдою опитування членів окружної та дільничних виборчих комісій показало, що більшість учасників виборів стикалися з такими правопорушеннями [3, с. 187–194].

Водночас стан громадського порядку під час проведення виборів і референдумів в Україні постійно перебуває в центрі уваги преси, широко обговорюється в усіх засобах масової інформації, викликаючи значний суспільний резонанс.

Громадський порядок під час виборів і референдумів, згідно міжнародних стандартів проведення виборів, став юридичним інститутом нового формату, який найбільш точно відображає особливості виборчої системи та чутливо реагує на тенденції її розвитку. Охорона громадського порядку під час виборів і референдумів здійснюється у формі адміністративної юрисдикції.

При цьому, як підкреслює Ю. Шемшученко, вчені дотримуються думки, що відносини щодо виборчої діяльності не існують поза адміністративними правовідносинами, тому розглядати охорону громадського порядку під час проведення виборів і референдумів окремо від адміністративно-правового захисту учасників виборчого процесу неможливо [4, с. 329].

На основі викладеного можна визначити такі складові охорони громадського порядку під час проведення виборів, як процесуальна діяльність із забезпечення та здійснення правозастосування та матеріально-правова (технічна) діяльність з обслуговування правозастосування. Загальновизнано, що існують принаймні два види правової поведінки – правомірна поведінка і правопорушення.

Перша з них реалізує положення правових норм, є суспільно корисною, а отже, схвалюється державою.

Друга – повна, цілковита протилежність правомірній поведінці, що є суспільно шкідливою.

Порівнюючи викладене зі станом справ у сфері охорони громадського порядку, регульованій виборчим правом, можемо дійти наступного висновку: одним із найважливіших завдань на шляху зміцнення й розвитку демократії в Україні є протидія порушенням громадського порядку.

Охорона громадського порядку під час виборів і референдумів в Україні як сфера діяльності має свою специфіку, свої особливості й своє правове поле. Цей вид адміністративної діяльності (включаючи адміністративний процес) має жорстку урегульованість, яка полягає у тому, що прийняття норм, які регулюють провадження у сфері виборчої діяльності, належить до виняткової компетенції держави. У зв'язку з тим, що в державному управлінні застосовуються типові й унікальні елементи, то універсальні елементи повинні підлягати більш повному й однаковому регулюванню у зв'язку з їх широким і систематичним застосуванням. Застосування унікальних елементів вимагає творчого підходу. Але якщо недоцільно піддавати правому регулюванню самі елементи, то способи, процедури, межі їх застосування повинні регулюватися.

У процесі порушення громадського порядку розглядається юридичний факт, який має саме адміністративно-правовий характер, тобто пов'язаний із порушенням норм права та зумовлюється відповідним правовим режимом.

Правовий режим передбачає декілька елементів, а саме: закріплені в законодавстві права, обов'язки й відповідальність, система заходів, які використовуються для досягнення поставлених завдань, система правового впливу, що формується залежно від специфіки прийомів регулювання і його механізму.

Крім перерахованого вище, в поняття правового режиму варто включити завдання, принципи і мету державного управління в тій або іншій нестандартній ситуації, гарантії реалізації прав суб'єктів виборчого процесу і повноважень державних органів, застосовувані процедури [5, с. 44].

Охорона громадського порядку під час виборів і референдумів в Україні має свій особливий правовий режим, зумовлений наступними елементами.

По-перше, охорона громадського порядку має свої специфічні завдання, зумовлені законом та скеровані на забезпечення реалізації

виборчих прав громадян, що здійснюється з використанням адміністративно-правових засобів.

По-друге, саме охорона громадського порядку є тією сферою, в якій здійснюється діяльність уповноважених органів виконавчої влади та деяких інших державних органів, які не входять до системи виконавчої влади (виборчі комісії та суди, інститути громадського суспільства), а особливістю завдань є те, що всі вони пов'язані з забезпеченням виборчих прав та законних інтересів суб'єктів виборчого процесу, які гарантовані Конституцією України, міжнародними зобов'язаннями, взятими державою при вступі до Ради Європи.

По-третє, відносини, які становлять громадський порядок щодо прав та законних інтересів учасників виборчого процесу, не є тотожними як за своїм фактичним, так і юридичним змістом відносинам, які вже існують між його сторонами щодо конкретного рішення, дій або бездіяльності і є сферою виникнення спірної взаємодії, врегулювання якої вимагає наявності спеціальних процесуальних правовідносин щодо розв'язання спорів.

Здійснюючи охорону громадського порядку під час виборів і референдумів, правоохоронні органи керуються різними законодавчими та підзаконними актами, що у своїй сукупності складають нормативну основу правового регулювання їхньої діяльності.

За соціальною значущістю система нормативно-правових актів репрезентована таким способом: Конституція – закони – укази Президента – підзаконні акти загального характеру – відомчі нормативні акти [6, с. 120].

Найважливіше місце серед них посідає Конституція України. Відповідно до статті 116 вищий орган виконавчої влади держави «здійснює заходи щодо забезпечення обороноздатності і національної безпеки України, громадського порядку, боротьби зі злочинністю» [1], тобто охорону громадського порядку держава вважає одним із головних завдань.

Основний Закон держави встановлює лише загальні правові положення, що регламентують охорону громадського порядку в країні, які згодом деталізуються в інших нормативно-правових актах, як наприклад, в Указах Президента України від 8 червня 2012 р. № 389/2012 «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 8 червня 2012 р. «Про нову редакцію Стратегії національної безпеки України» та від 16 жовтня 2009 р. № 832/2009 «Про забезпечення реалізації конституційних виборчих прав громадян України, прозо-

рості та відкритості виборчого процесу на чергових виборах Президента України».

У відповідності до статті 102 Конституції України Президент України як Глава держави і гарант Конституції, прав і свобод людини та громадянина в необхідних випадках видає укази, розпорядження, зокрема і в галузі охорони громадського порядку та забезпечення громадської безпеки, які мають обов'язкову силу на території України.

Важливими є укази Президента України щодо забезпечення конституційних прав і свобод людини та громадянина, особистої безпеки громадян, спрямування зусиль правоохоронних органів на протидію найбільш небезпечним посяганням на особу, її власність та громадський порядок, зокрема укази Президента України від 18 лютого 2002 р. № 143 «Про заходи щодо подальшого зміцнення правопорядку охорони прав і свобод громадян», від 19 липня 2005 р. № 1119/2005 «Про заходи щодо забезпечення особистої безпеки громадян та протидії злочинності» від 8 квітня 2008 р. № 311/2008 «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 15 лютого 2008 р. «Про хід реформування системи кримінальної юстиції та правоохоронних органів», від 6 квітня 2011 р. «Про затвердження Положення про Міністерство внутрішніх справ України».

Відповідно до Указу Президента України 12 січня 2011 р. № 24/2011 «Про План заходів із виконання обов'язків та зобов'язань України, що випливають з її членства в Раді Європи», Кабінету Міністрів України були поставлені завдання вдосконалення виборчої системи та вжиття необхідних заходів для наближення правових засад діяльності правоохоронних органів до європейських стандартів, посилення демократичного контролю.

Законами України, указами Президента України регулюються лише найбільш значущі, найважливіші аспекти діяльності правоохоронних органів у сфері охорони громадського порядку, оскільки за своєю природою ці нормативні правові акти впливають на соціальні відносини загального характеру.

Однак широта суспільних відносин, у яких бере участь міліція, викликає насущну потребу поглиблення та деталізації правового регулювання зазначеної діяльності, що здійснюється за допомогою видання актів, іменованих підзаконними.

Особливості актів, які відрізняють їх від законів, зводяться до того, що вони приймаються органами або представниками влади, обраними або утвореними іншими органами; регулюють другорядні

суспільні відносини, розвиваючи, конкретизуючи та деталізуючи закони; втрачають юридичну чинність у випадку суперечностей або невідповідності законові; приймаються як колегіально, так і одноосібно уповноваженими посадовими особами державних органів; приймаються в менш суворому і деталізованому порядку.

При цьому, варто враховувати, що недоліки загальнорегулятивних законів часто відтворюються в спеціальних законодавчих і підзаконних актах.

Істотне значення для правоохоронних органів, зокрема під час проведення виборів і референдумів, мають постанови Кабінету Міністрів України, що забезпечують виконання Конституції України, законів, указів та розпоряджень Президента України, регламентують застосування заходів з охорони громадського порядку та забезпечення громадської безпеки.

Постанова є основною адміністративно-правовою формою юридично-владної, що організує діяльність колегіальних органів і посадових осіб у межах їх компетенції як у зовнішній, так і у внутрішній сферах управління.

Постанови уряду, що регулюють діяльність Міністерства внутрішніх справ України, можна розділити щодо дії загального характеру, наприклад постанова Кабінету Міністрів України від 29 червня 1991 р. № 59 «Про порядок і умови державного обов'язкового особистого страхування осіб рядового, начальницького та вільнонайманого складу органів і підрозділів внутрішніх справ» регламентує порядок державного обов'язкового страхування рядового і начальницького складу правоохоронних органів та вузько направленої дії. Постановою Кабінету Міністрів України від 8 серпня 2012 р. № 767 було затверджено план заходів з виконання Концепції реалізації державної політики у сфері профілактики правопорушень на період до 2015 р., що передбачає здійснення комплексу заходів, пов'язаних з забезпеченням охорони громадського порядку.

Велику роль у правовому регулюванні охорони громадського порядку відіграють нормативні акти МВС України, які приймаються у формі наказу, розпорядження або доручення, протокольного рішення, плану.

**Висновки.** Нормативно-правове забезпечення діяльності правоохоронних органів України у сфері охорони громадського порядку під час проведення виборів і референдумів виступає як специфічний різновид правового регулювання, підпорядковується загальносоціаль-

ним закономірностям, які відображають об'єктивні зв'язки, що існують між системою права, яка визначає державно-управлінські відносини, та іншими соціальними системами – політичною, економічною, культурною.

На сучасному етапі розвитку держави нормативно-правове забезпечення діяльності правоохоронних органів України у сфері охорони громадського порядку під час проведення виборів і референдумів визначається сукупністю норм права, що знайшли своє вираження у формально визначених джерелах права, які відображають закономірності суспільного розвитку та спрямовані на регулювання й охорону суспільних відносин у виборчій сфері.

1. Конституція України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua>

2. Плукар В.В. Адміністративне провадження у справах про оскарження рішень, дій або бездіяльності виборчих комісій під час проведення виборів в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07 / В.В. Плукар. – Львів. 2010. – 232 с.

3. Бурда С.Я. Основи адміністративно-правового захисту учасників виборів і референдумів в Україні / С.Я. Бурда. – Львів: «Добра справа», 2011. – 236 с.

4. Шемшученко Ю.С. Комісія / Ю.С. Шемшученко [Юридична енциклопедія: в 6 т. / редкол. Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін.]. – К.: Українська енциклопедія. – Т. 4. – 2002. – С. 329.

5. Тихий В.П. Кримінальна відповідальність за перешкоджання здійсненню виборчого або референдного права / В.П. Тихий, М.І. Мельник. Верховний суд України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.scourt.gov.ua/clients/vs.nsf/0/08>

6. Рабінович П.М. Основи загальної теорії права та держави / П.М. Рабінович. – 5-е вид. – К.: Атіка, 2001. – 176 с.

**Крыжановский А.С. Нормативно-правовое обеспечение деятельности правоохранительных органов Украины в сфере охраны общественно-го порядка во время проведения выборов и референдумов.**

*Рассматривается нормативно-правовое обеспечение деятельности правоохранительных органов Украины в сфере охраны общественного порядка во время проведения выборов и референдумов. Проанализирована система действующего избирательного законодательства и проблемы административно-правовой защиты избирательных прав граждан Украины.*

**Ключевые слова:** выборы, референдумы, нормативно-правовое обеспечение, охрана общественного порядка, административно-правовая защита.



**Kryzhanovsky A.S. Normative-Legal support of the activity of the law enforcement bodies of Ukraine in the sphere of public order safety during the elections and referendums.**

*Article considers the legal support of the law enforcement bodies of Ukraine in the field of public order during the elections and referendums. The system of the current electoral legislation and administrative issues and legal protection of electoral rights of citizens of Ukraine are analyzed in the article.*

**Key words:** elections, referend, normative-legal support, protection of the public order, administrative and legal protection.

*Стаття надійшла 27 лютого 2013 року*

УДК 352:342.95

**А.Р. Лещух**

## **ОРГАНІЗАЦІЙНІ ОСНОВИ ФУНКЦІОНУВАННЯ СИСТЕМИ ПРОФІЛАКТИКИ ДЕЛІКТІВ НА МІСЦЕВОМУ РІВНІ ЗА ЗАКОНОДАВСТВОМ РОСІЙСЬКОЇ ФЕДЕРАЦІЇ ПРО АДМІНІСТРАТИВНІ ПРАВОПОРУШЕННЯ**

*Досліджується організація функціонування федеральної та місцевої систем профілактики правопорушень за законодавством Російської Федерації. Підкреслюється, що важливою умовою щодо нормативного та організаційного забезпечення профілактики на місцевому рівні є закріплення у нормативних актах різного рівня завдань, функцій та повноважень усіх суб'єктів системи профілактики (включаючи людей) та ефективного використання цього інструментарію.*

**Ключові слова:** профілактика правопорушень, система профілактики, організаційне та нормативне забезпечення.

**Постановка проблеми.** Світова та вітчизняна практика свідчить, що нормативне та організаційне забезпечення заходів профілактики правопорушень на місцевому рівні залежить, насамперед, від чіткого визначення організаційно-функціональних чинників цілісної структурованої системи, де визначені правові засоби та способи, які слід використовувати у превентивній діяльності суб'єктів профілактики. Серед опитаних 360 осіб, які працюють в органах виконавчої влади та місцевого самоврядування України, за доцільність використання позитивного зарубіжного досвіду щодо профілактики адміністратив-