

УДК 351.74:342.9

**М.О. КАЧИНСЬКА**, канд. юрид. наук,  
Харківський національний університет внутрішніх справ

## **ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ДІЯЛЬНОСТІ ПОЛІЦІЇ У СФЕРІ РЕАЛІЗАЦІЇ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ВИБОРИ ТА РЕФЕРЕНДУМИ**

*Ключові слова:* зарубіжний досвід, діяльність поліції, законодавство про вибори та референдуми

У складних умовах реформування ОВС України, розширення процесу їх інтеграції до міжнародного товариства правоохоронних органів об'єктивно зростає інтерес до досвіду поліцейських систем зарубіжних країн та досліджень сучасних проблем їх розвитку [1, с.7]. З урахуванням обраного державного курсу набуває значення реформування ОВС у контексті євроінтеграції. ЄС є інтеграційним угрупованням 25 європейських країн (Німеччина, Великобританія, Франція, Італія, Іспанія, Нідерланди, Бельгія, Люксембург, Данія, Ірландія, Португалія, Греція, Австрія, Фінляндія, Швеція, а з 01.05.2004 р. – Чехія, Естонія, Литва, Латвія, Словенія, Словаччина, Кіпр, Польща, Угорщина, Мальта) [2, с.98].

Пізнання та конструктивне використання поліцейського досвіду розвинутих країн світу має суттєве теоретичне та практичне значення для забезпечення реформування ОВС відповідно до міжнародних стандартів [3, с.92].

Ці та інші приклади, на наш погляд, яскраво свідчать про важливу роль вивчення зарубіжного досвіду поліцейської діяльності під час виборів та референдумів для суспільства та держави, тому що, повноцінне функціонування суспільства та держави можливе за наявності ефективної та сталої правоохоронної діяльності міліції. З огляду на це, набуває актуальності дослідження зарубіжного досвіду поліцейської діяльності у сфері реалізації законодавства про вибори та референдуми, що і є основною метою даної статті. Відзначимо,

що сьогодні в українській правовій науці зарубіжного досвіду поліцейської діяльності у виборчому процесі науковій діяльності О.М. Бандурки, Н.Н. Бухарова, О.М. Ключова, Н.П. Матюхіної, В.В. Красинського, І.Л. Олійника, Р.М. Опацького та ряду інших авторів набули певного наукового розвитку, проте цей процес ще не можна вважати завершеним. Новизна статті полягає в дослідженні зарубіжного досвіду поліцейської діяльності щодо реалізації законодавства про вибори та референдуми.

Аналіз законодавства зарубіжних країн свідчить, що конституції багатьох, у тому числі і демократично розвинених, країн покладають на правоохоронні органи всю чи певну частину роботи з організації і проведення виборів (Великобританія, Італія, Франція, ФРН та інші) [4, с.4].

Нормативно-правові акти Ради Європи та ОБСЄ підкреслюють правомірність втручання у виборчий процес правоохоронних органів і спецслужб для припинення масових безпорядків. Так, розділ 3.6 Керівних принципів венеціанської комісії Ради Європи відносно виборів встановлює, що всі закони про вибори повинні передбачати втручання сил правопорядку у випадках заворушень [5, с.61].

Можна відзначити, що міжнародні організації приділяють особливу увагу діяльності поліції під час організації виборчого процесу. На нашу думку, особливо небезпечним правопорушенням під час реалізації законодавства про вибори та референдуми є масові порушення громадського порядку та громадської безпеки. Оскільки вони повністю паралізують діяльність не тільки виборчих дільниць, але й всіх інших державних та недержавних організацій на певній території. Виявлення означеного правопорушення може привести до не легітимності проведення виборів і референдумів не тільки в окремому населеному пункті, але й у цілому регіоні тощо. Саме тому Рада Європи як основний принцип діяльності сил правопорядку під час виборчого процесу передбачила можливість їх залучення на всіх стадіях виборчого процесу.

Однак, причиною, на підставі якої результати виборів і референдумів, можна визнати не дійсними можуть бути й інші правопорушення.

Наприклад, 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 [5, с.61].

Важливість ефективної діяльності правоохоронних органів під час виборчих процесів була визнана не тільки на міжнародному рівні, але на рівні урядів окремих держав.

Так, нині більшість країн світу приділяють належну увагу вдосконаленню організації та діяльності правоохоронних органів, зокрема міліції, як одному з найважливіших інститутів демократичного суспільства, а також піднесенню її на рівень вимог сучасності й майбутнього. Збільшення кількості зареєстрованих злочинів та інших правопорушень майже у два рази, що, насамперед, пов'язано не з інтенсифікацією злочинної діяльності, а із якісно новими вимогами щодо реєстрації правопорушень, висуває перед органами внутрішніх справ нові завдання, спонукає до перегляду стратегічних напрямків їх діяльності, пошуку нових підходів до організації охорони громадського порядку і боротьби з правопорушеннями, які б відповідали сучасній обстановці та тенденціям соціально-політичних змін [6, с.264].

З урахуванням відмінностей у статусі європейських поліцейських інституцій та вітчизняних правоохоронних органів, слід зауважити, що визначення статусу та ролі в європейському суспільстві є результатом тривалого реформування поліцейських інституцій, відправною точкою якого стали принципи, закладені у 1979 р. «Декларацією про поліцію» та в Європейському поліцейському кодексі 2001 р. Розуміючи основну функцію поліції як сприяння у забезпеченні безпечного та справедливого соціального оточення, в якому права і відповідальність індивідуумів,

сімей та громад відповідним чином збалансовані, європейське суспільство висунуло перед національними урядами завдання реформування поліції в професійний і ефективний інститут, що ґрунтується на принципах верховенства закону, ринкової економіки і толерантності стосовно культурних, релігійних та етнічних груп [7, с.137].

Головним завданням правоохоронних органів будь-якої країни є забезпечення, охорона і захист виборчих прав громадян від протиправних посягань, забезпечення дотримання, виконання всіх прав і обов'язків суб'єктів та інших учасників виборчого права на всіх етапах виборчого процесу, забезпечення законності під час виборчих правовідносин.

Суспільні відносини, що виникають, змінюються і припиняються в процесі організації та проведення виборів до органів державної влади і місцевого самоврядування, складають виборчі правовідносини [8, с.3], які покликані охороняти правоохоронні органи.

Важливе значення для захисту виборчих прав громадян має діяльність ефективного державного механізму захисту загальновищаних 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, розглядалися швидко та ефективно, а їх розгляд здійснювали під час виборчого процесу незалежно та неупереджено виборчі комісії чи суди [5, с.61].

Соціальне завдання поліції у будь-якій державі визначається їх цільовим призначенням, задачами та функціями, які вони виконують, методами діяльності, рівнем законодавчого врегулювання, що полягає у захисті прав громадян та здійсненні підтримки державного управління. Аналіз правової бази дозволяє виділити основні завдання, які покликана виконувати поліція 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 [4, с.4]; дотримання громадського порядку у приміщенні голосування і на прилеглий 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 та поліпредметної (суб'єктно-об'єктної) 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) [9, с.75].

Особливе завдання парламентів полягає також у підтримці максимально високих стандартів поведінки політичних партій і членів їх парламентських фракцій [10, с.109].

На нашу думку, саме діяльність парламенту окремої країни є визначальною передумовою, що впливає на ефективність діяльності поліції у виборчому процесі. Оскільки, саме визнання на загальнодержавному рівні тих чи інших дій правопорушеннями є принциповим для діяльності правоохоронних органів. Науково продумана процедура здійснення самого виборчого процесу та місце і роль у ній міліції є передумовою демократичності та прозорості виконання законодавства про вибори та референдуми.

Розглянемо правоохоронну діяльність поліції в Чехословаччині після падіння комуні-

стичного режиму в 1989 р. Через три місяці після революції в Чехословаччині нове Міністерство внутрішніх справ скасувало Службу державної безпеки (таємну поліцію – Statni Bezpecnost). Колишніх офіцерів державної безпеки відсторонили від обов'язків і зажадали від них повернення табельної зброї до Міністерства.

Закон Чехословаччини про поліцію 1991 р. визначив роль та організаційну структуру поліції в державі. Вперше більш як за сорок років федеральна та місцева поліції були визнані цивільними організаціями. Командна ієрархія передбачала посаду начальника поліції, якого призначав парламент, і шефа поліції, що був підпорядкований міністрові. Закон про поліції містив також вказівки щодо нових управлінь поліції. До складу кожного з них входили підрозділи кримінального розслідування, патрульно-постової служби, дорожньої поліції, захисту громадських діячів, по боротьбі з економічними злочинами, а також адміністрація.

Обов'язки поліції Чехословаччини були чітко визначені з урахуванням її повної ролі в демократичній державі, що розвивається. Ці обов'язки передбачали захист особистості та власності, виявлення і розслідування злочинної діяльності, підтримання суспільного порядку, нагляд за дорожнім рухом, роботу з необхідною інформацією. З приводу засад діяльності поліції у політичному процесі Чехословаччини та принципів діяльності поліції щодо реалізації законодавства про вибори та референдуми визначальним стало положення, яке забороняло старшим офіцерам бути членами будь-якої політичної партії [2, с.98].

Можна зазначити, що саме усвідомлення необхідності заборони діяльності правоохоронних органів у виборчому процесі стало визначальним для Чехословаччини того періоду. Означене створило умови для розвитку вказаної країни у демократичному напрямку. Оскільки, працівники поліції могли використовувати свої посадові повноваження для проведення різного роду агітацій тощо. Однак, лише часткове обмеження (офіцерам дозволялось бути членами політичних партій)

участі певної категорії працівників поліції у різного роду політичних рухах, залишало можливість для зловживання посадовим становищем у корисливих цілях.

Іншим критичним моментом стало розроблення процедури публічних мітингів і демонстрацій. Наприклад, було визначено, що поліція повинна спочатку одержати дозвіл муніципальної влади, перш ніж як почати будь-які дії щодо розгону суспільних зборів. Ця умова обмежила владу поліцейських адміністраторів, що скоротило ймовірність поліцейського свавілля.

Нова стратегія підготовки поліції Чехословаччини базувалась на принципі служіння поліції суспільству. Передбачалось вивчення етики й основ спілкування, програм програма копіювала зразки підготовки, прийняті в країнах Європи [2, с.99].

Отже, аналізуючи досвід діяльності поліції Чехословаччини щодо виконання законодавства про вибори та референдуми можна вказати, що процес деполітизації підрозділів поліції розпочався з 1991 р. З цього часу відбувається ряд визначальних змін: на законодавчому рівні закріплено принцип служіння поліції народу, деталізовано процедуру проведення мітингів та демонстрацій тощо.

Аналізуючи процес еволюції поліцейських організацій у Західній Європі, слід зауважити, що загалом це відбувалося в умовах боротьби тенденцій централізації та децентралізації у сфері державного управління на фоні розповсюдження ліберальних поглядів на роль поліції у забезпеченні правопорядку. Різні варіанти цієї еволюції, як і думки з приводу ролі та завдань влади в галузі охорони правопорядку, були обумовлені національними особливостями природи державності у Великобританії і континентальних західноєвропейських країнах.

Діяльність підрозділів поліції Великобританії можна охарактеризувати наступним чином. Систему підрозділів в Англії та Уельсі утворюють незалежні формування провідних сил поліції, столична поліція (її складовою частиною є Новий Скотланд-Ярд), самостійна поліція лондонського Сіті, у Шотландії –

об'єднання поліції міст. Також цю систему доповнюють незалежні спеціальні поліцейські організації [11, с.312].

Закон надав Міністру внутрішніх справ Великобританії право визначати загальну чисельність поліцейських сил і їх розділи по поліцейських формуваннях. Важливим повноваженням Міністра є право затвердження рішень місцевих органів влади про добровільне об'єднання поліцейських формувань. Йому також надано право схвалювати чи відхиляти призначення начальників поліцейських формувань (головних констеблів) і їх помічників. Міністр має право вимагати від головних констеблів надання доповідей про роботу поліції на тій чи іншій території. Міністерство щорічно інспектує всі територіальні формування, причому звіти з аналізом всіх аспектів поліцейської діяльності представляються у парламенті і публікуються [11, с.313].

Отже, розширення повноважень Міністра внутрішніх справ Великобританії, як на нас, створило умови для більш ефективного керування відповідним структурними підрозділами.

Аналізуючи ті зміни, яких зазнала поліція Великобританії останнім часом, дослідники наголошують, що, розпочинаючи з 1980-х рр., поліція зазнала тиску та впливу на шляху її перетворення з авторитарної, ієрархічної та закритої організації до більш керованої, відповідальної і сприятливої до потреб поліції та громадян усієї країни. Найпринциповіше значення серед них мали: новий менеджмент уряду консерваторів у 1980–1990 рр., введення бізнес-методів та ринкових механізмів у державний сектор, у тому числі набору індикаторів для оцінювання поліцейської діяльності; упровадження стратегії «найвищої цінності» уряду лейбористів, починаючи з 1999 р. Складовою реформ, що відбувалися з приходом до влади партії лейбористів, стало визначення всеохоплюючих цілей та завдань поліції і зведення їх у межах єдиної схематичної та концептуальної структури поліції. Ця робота проводилася спільними зусиллями Міністерства внутрішніх справ та Міністерства фінансів із залученням Асоціації головних офіцерів



поліції та Асоціації поліцейських управлінь і була завершена у 1998 р. [12, с.158].

Отже, спосіб організації діяльності поліцейських структур Великобританії є досить цікавим. Оскільки вона одна з перших країн впровадила концепцію єдиної схематичної та концептуальної структури поліції. Великобританія здійснила перегляд основних принципів організації діяльності поліції, концепція поліцейського обслуговування була визнана основоположною. На нашу думку, означене явище лише позитивно вплинуло на процес реалізації правоохоронними органами законодавства про вибори та референдуми, оскільки головною метою будь-яких виборчих процедур є встановлення та виконання волі народу, щодо участі тих чи інших осіб у діяльності певних державних структур. А завдання поліції полягає у виявленні та припиненні правопорушень, що створюють перепони для реалізації громадянами вказаних волі.

У Французькій Республіці поліція до початку ХХ ст. складалася з державної та муніципальної. Тепер вона має досить розгалужену систему муніципальної поліції, яка цілком утримується за рахунок коштів органів місцевого самоврядування. Її основним завданням є забезпечення охорони громадського порядку та громадської безпеки. Діяльність підрозділів проходить у тісній взаємодії з органами Національної поліції Франції. Як поліція, так і жандармерія поділяються на судову та адміністративну. Тому правовими основами діяльності як адміністративної поліції, так і жандармерії є одні нормативні акти, а судової – інші. Міністр внутрішніх справ і генеральний директор національної поліції є, по суті, начальниками кожного і будь-якого поліцейського у Франції. А в їх оперативному підпорядкуванні знаходиться жандармерія, що входить до складу Міністерства оборони, і муніципальна поліція, підпорядкована мерам [11, с.313].

Підсумовуючи викладене, зазначимо, що ряд зарубіжних країн широко використовує поліцію для забезпечення охорони громадського порядку та громадської безпеки під час проведення виборів та референдумів. Однак,

окрім діяльності вказаних органів застосовується діяльність і ряду інших державних органів як виконавчої, так і законодавчої влади. Визнання аполітичності організації діяльності поліції у виборчих процедурах було визначальним на шляху демократизації.

## ЛІТЕРАТУРА

1. Матюхіна Н. П. Сучасний погляд на управління правоохоронними органами Сполучених Штатів Америки / Н. П. Матюхіна // Право і безпека. – 2005. – Т. 4. – № 5. – С. 7–9.
2. Капля О. Тенденції реформування поліції країн центральної Європи на прикладі Чехії, Угорщини, Польщі / О. Капля // Підприємництво, господарство і право. – 2006. – № 6 (126). – С. 98–101.
3. Матюхіна Н. П. Управління персоналом внутрішніх справ: сучасні тенденції розвитку / Н. П. Матюхіна // Вісник Нац. ун-ту внутр. справ. – 2002. – № 20. – С. 89–93.
4. Бухаров Н. Н. Роль органів внутрішніх дел в обеспечении избирательных прав граждан / Н. Н. Бухаров // История государства и права. – 2007. – № 13. – С. 4–5.
5. Красинский В. В. Международное правовое регулирование защиты конституционного строя в процессе выборов / В. В. Красинский // Право и образование. – 2010. – № 5. – С. 56–63.
6. Ключев О. М. Взаємодія підрозділів органів внутрішніх справ : монографія / О. М. Ключев. – Х. : Основа, 2005. – 380 с.
7. Мартиненко О. Основні принципи реформування органів внутрішніх справ як превентивний фактор порушень прав людини розвитку / О. Мартиненко // Право України. – 2009. – № 10. – С. 138–144.
8. Фомина С. В. Административная ответственность за нарушение законодательства РФ в сфере избирательных отношений / С. В. Фомина // Гражданин и право. – 2002. – № 3. – С. 3–6.
9. Кофман Б. Міжнародні виборчі стандарти: ідентифікаційна та структурна характе-

ристика / Б. Кофман // Вісник Центральної виборчої комісії. – 2007. – № (9). – С. 74–80.

10. Мельник А. Належна практика державного управління: регіональне співробітництво, зміцнення демократичних інститутів, підвищення транспарентності, забезпечення верховенства закону і боротьба з корупцією (погляд ОБСЄ) / А. Мельник // Інформаційний бюлетень. – 2007. – № 1 (7). – С. 38–44.

11. Когут Я. М. Організація системи охорони громадського порядку поліцією європейських країн / Я. М. Когут // Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. – 2009. – № 1. – С. 310–317.

12. Курінний Є. В. Досвід Великобританії і зміна парадигми діяльності міліції України / Є. В. Курінний // Право і суспільство. – 2006. – № 3. – С. 156–159.

*Качинська М. О. Зарубіжний досвід діяльності поліції у сфері реалізації законодавства про вибори та референдуми / М. О. Качинська // Форум права. – 2012. – № 3. – С. 257–262 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2012-3/12kmovtr.pdf>*

Звернена увага на практику діяльності поліції під час охорони громадського порядку у виборчому процесі ряду європейських країн. Аналізуються положення окремих нормативних документів, що регламентують дану діяльність.

\*\*\*

*Качинская М.О. Зарубежный опыт деятельности полиции в сфере реализации законодательства о выборах и референдумах*

Обращено внимание на практику деятельности полиции по охране общественного порядка во время избирательного процесса в ряде европейских стран. Анализируются положения отдельных нормативных документов, которые регламентируют указанную деятельность.

\*\*\*

*Kachinskaja M.O. Foreign Experience of Activity of Police in an Orb of Implementation of the Legislation on Choices and Referenda*

The attention to practice of activity of police on guards of a public order is paid during the selective process in row European countries. Standings of separate normative documents which one regulate the pointed activity are analyzed.