

УДК 351.74:342.8/9

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

ДОСВІД ДІЯЛЬНОСТІ ПОЛІЦІЇ У СФЕРІ РЕАЛІЗАЦІЇ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ВИБОРИ ТА РЕФЕРЕНДУМИ НА ПРИКЛАДІ РОСІЙСЬКОЇ ФЕДЕРАЦІЇ

Ключові слова: діяльність поліції, законодавство, вибори, референдуми, Російська Федерація

У складних умовах реформування органів внутрішніх справ (далі – 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].

Пізнання та конструктивне використання поліцейського досвіду різних країн світу має суттєве теоретичне та практичне значення для забезпечення реформування ОВС відповідно до міжнародних стандартів [2, с.92].

Ці та інші приклади, на наш погляд, яскраво свідчать про важливу роль вивчення досвіду діяльності поліції 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 досвіду діяльності поліції у сфері реалізації законодавства про вибори та референдуми, що і є основною метою даної статті. Відзначимо значущість в українській правовій науці щодо досвіду діяльності поліції у виборчому процесі, наукової діяльності О.М. Бандурки, Н.Н. Бухаров, О.М. Ключова, В.В. Красинського, Н.П. Матюхіної, Е.Ю. Радионова, В.Д. Симухина Р.М. Опацького,

І.Л. Олійника та ряду інших авторів, проте цей процес ще не можна вважати завершеним. Новизна статті полягає в дослідженні досвіду діяльності поліції щодо реалізації законодавства про вибори та референдуми через досвід діяльності поліції Російської Федерації.

Правоохоронна діяльність ОВС Російської Федерації (далі – РФ) щодо виконання законодавства про вибори та референдуми є наступною.

Російські вчені відмічають [3, с.53], що сучасні процеси реформування російської державності невідворотно ведуть до реформування інституту народовладдя. Діюче законодавство не тільки не створює повноцінних механізмів попередження можливих фальсифікацій та інших протиправних діянь під час проведення виборів, але й породжує незахищеність громадян, котрі наділені паюсним та активним виборчим правом. За результатами проведених досліджень, можна стверджувати наступне:

- 23 % опитаних респондентів у віці від 18 до 29 років вважають, що вибори в країні не вирішують повсякденних проблем;
- 11 % опитаних респондентів погодилися з тим твердженням, що вибори – це спосіб обману виборців.

Науковець вказує, що проблема порушення виборчих прав громадян постійно знаходиться у центрі уваги преси, широко обговорюється у всіх засобах масової інформації, викликаючи великий суспільний інтерес [3, с.53].

Організація міліції РФ тісно пов'язана з системою державного устрою. МВС Росії є вищою ланкою управління галуззю. У суб'єктах РФ (республіках, краях, областях, округах, містах союзного значення) утворюються МВС суб'єктів Федерації та управління (головні управління) внутрішніх справ. Керівництво їх діяльністю здійснюється міністрами внутрішніх справ суб'єктів Федерації і начальниками (головних управлінь) управлінь внутрішніх справ, які призначаються на поса-

ду і звільняються з неї Міністром внутрішніх справ РФ. Структура ОВС неоднорідна залежно від рівня, який займає той чи інший підрозділ. Ці відмінності визначаються необхідністю врахування національних і місцевих факторів, різним обсягом завдань, що виконуються, обстановкою та умовами, в яких діють ці органи. Міліція в Росії поділяється на кримінальну та міліцію громадської безпеки. Муніципальна міліція Головного управління внутрішніх справ м. Москви є структурним підрозділом цього управління. У 2001 р. ГУМВС м. Москви було передано всі її права обов'язки як юридичної особи [4, с.315].

Конституція РФ у ч.2 ст.32 передбачає, що громадяни РФ мають право обирати та бути обраними до органів виконавчої влади і місцевого самоврядування, а також брати участь у референдумі. Дане положення є важливим, оскільки визначає участь громадян Росії в управлінні державними справами. Гарантами дотримання законності в області виборчих прав і права на участь в референдумі є правохоронні, регулятивні, заборонні норми адміністративного права РФ [5].

Уперше адміністративна відповідальність за порушення законодавства РФ про вибори та референдуми була встановлена в 1990 р., коли до Кодексу про адміністративні правопорушення Союзу Радянських Соціалістичних Республік (далі – КпАП СРСР) було внесено п'ять складів правопорушень у цій сфері. Із часом їх кількість було збільшено до тридцяти. А у 2000 р. суттєвим змінам було піддано і матеріальні норми, що закріплені у 24 статтях, та визначено процесуальні правила їх застосування. Одночасно були усунуто декілька правових колізій. Було чітко розділені норми адміністративної (ст.5.1 – ст.5.25) та кримінальної відповідальності (статті 141, 142 Кримінального Кодексу РФ) та розмежовані підстави їх застосування [6, 7]. Окрім розширення кола правовідносин виборчого процесу, що охороняються адмі-

ністративним законодавством, законодавець також наділив правом на складання протоколу про адміністративні правопорушення уповноважену «посадову особу виборчої комісії у разі порушення порядку проведення виборів» [8, с.264].

Уперше в адміністративно-правових нормах РФ знайшов своє відображення відносно новий інститут юридичної відповідальності юридичних осіб. Норми адміністративної відповідальності юридичних осіб були розпорочені у різних законодавчих актах прямої дії, які встановлювали відповідальність у певних областях і сферах суспільних відносин (у будівництві, у сфері природокористування, у сфері використання атомної енергії, у виборчих правовідносинах та інших). Встановлення адміністративної відповідальності юридичних осіб є одним із способів забезпечення виконання покладених на них обов'язків [9, с.4]. Усього Законом РФ передбачено 10 статей, які встановлюють адміністративну відповідальність для юридичних осіб [8, с.264].

Слід зазначити, що правом складати протокол про адміністративні правопорушення були наділені як працівники міліції, так і члени виборчої комісії з правом вирішального голосу, уповноважені виборчими комісіями [8, с.264].

Відповідно до законодавства РФ, адміністративна відповідальність фізичних та юридичних осіб настає у таких випадках стосовно:

- невиконання рішення виборчої комісії;
- порушення встановленого порядку опублікування документів, що пов'язані з підготовкою и проведенням виборів;
- порушення умов проведення передвиборної агітації через ЗМІ;
- порушення під час проведення виборчої кампанії умов реклами підприємницької чи іншої діяльності;
- проведення передвиборної агітації в заборонений період і у заборонених законом місцях;

– проведення передвиборної агітації особами, яким участь в її проведенні заборонено законом;

– за виготовлення та розповсюдження анонімних агітаційних матеріалів;

– ненадання можливості оприлюднити спростування чи інше пояснення у захисті честі, гідності чи професійної репутації зареєстрованого кандидата;

– надання виборцям грошових коштів, подарунків, безоплатне вилучення чи пільгове надання послуг;

– фінансування виборчої кампанії поза виборчим фондом і надання іншої забороненої законом матеріальної допомоги;

– виготовлення не врахованих тиражів бюлетенів для голосування чи приховування бюлетенів, що залишились, та інші [6; 9, с.5].

Основним видом адміністративного стягнення для юридичної особи все ще залишається штраф. Розмір даного виду стягнення коливається від 100 до 500 мінімальних розмірів оплати праці. У двох випадках поряд із штрафом застосовується конфіскація безпосереднього об'єкта адміністративного правопорушення [9, с.6].

Реалізація ОВС РФ своїх повноважень у період проведення виборів і референдумів слід розглядати як діяльність під час особливих умов, що становлять підвищену небезпеку для нормального функціонування державних інститутів, оскільки під час проведення виборчих процедур зростає політична активність громадян та їх об'єднань, загострюється боротьба за владу з використанням незаконних методів ведення виборчої кампанії [10, с.4].

ОВС РФ беруть участь в організації та проведенні виборів і референдумів уже на початкових стадіях виборчого процесу. Організаційна діяльність ОВС РФ із забезпечення прав громадян на даному етапі складається з надання паспортним службам даних про осіб, що володіють активним виборчим правом, для подальшого складання списку виборців. Слід

виокремити необхідність додаткової уваги при складанні певних категорій виборців:

– військовослужбовці;

– працівники ОВС РФ та військовослужбовці внутрішніх військ, що знаходяться у тривалому службовому відрядженні;

– особи, які були змушені переїхати [10, с.4].

Після реєстрації кандидата, виборчого об'єднання учасники виборчого процесу набувають право на проведення передвиборної агітації. Для правоохоронних органів це найбільш складна та клопітка стадія виборчої кампанії, оскільки значна частка правопорушень припадає саме на цю стадію. РФ гарантує громадянам та громадським організаціям рівні можливості участі у виборчому процесі, визначаючи форми та методи проведення агітації федеральним законодавством. Виявлення фактів порушення правил передвиборної агітації є одним із напрямків діяльності ОВС РФ на вказаній стадії. Використання кандидатами та виборчими об'єднаннями заборонених методів проведення агітації широко розповсюджено. Наприклад, у період виборчої кампанії з виборів Голови адміністрації Білгородської області застосувались технології та прийоми ведення передвиборної агітації, що грубо порушували норми виборчого законодавства: здійснювалась масова роздача учасникам масових заходів касет, футболок, головних уборів із символікою кандидатів, здійснювалось пригостання спиртними напоями, застосовувались шантаж та погрози. Влаштувались провокаційні дії, розповсюджувались агітаційні матеріали за відомо не правдивого змісту [10, с.4].

Здійснення консультативно-дорадчої функції під час проведення виборів та референдумів також покладено на ОВС РФ. Наприклад, інформування населення про місце, час і порядок проведення мітингів, походів та демонстрацій, про переміщення зупинок громадського транспорту тощо. Консультативна

діяльність міліції може виражатись у спільному обговоренні з організаторами проведення передвиборчого заходу плану охоронної діяльності, у наданні рекомендацій для створення безпечних умов його проведення, у спільному визначенні місця та часу його проведення з метою недопущення порушень прав і свобод громадян під час проведення цих заходів [10, с.5].

На ОВС РФ також покладається завдання попередження правопорушень у сфері виборчих правідносин, забезпечення особистої безпеки кандидатів у депутати законодавчого (представницького) органу, на виборні посади виконавчої влади чи місцевого самоврядування [10, с.5].

Процесуальні особливості вирішення виборчих спорів характеризують розгляд даного виду справ як одну із функцій адміністративної юстиції в Росії, що здійснюється судами загальної юрисдикції з дотриманням вимог, які суттєво відрізняються від позовного провадження і вимагають спеціалізації суддів у всіх ланках судової системи для забезпечення ефективного, професійного і виваженого провадження правосуддя з даної категорії публічно-правових спорів [11, с.42].

Підсумовуючи викладене, зазначимо, що більшість демократичних країн світу використовують інститут виборів і референдумів для формування органів державної влади. Російська Федерація широко використовує даний інститут у політичному та суспільному житті країни. В останні роки був проведений чіткий законодавчий розподіл та деталізація видів правопорушень у виборчій сфері на дві основні категорії (адміністративні та кримінальні).

ЛІТЕРАТУРА

8. 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.

9. Матюхіна Н. П. Управління персоналом внутрішніх справ: сучасні тенденції розвитку / Н. П. Матюхіна // Вісник Нац. ун-ту внутр. справ. – 2002. – Вип. 20. – С. 89–93.

10. Радионов Е. Ю. К вопросу о реализации административной ответственности за избирательные правонарушения / Е. Ю. Радионов // Российский следователь. – 2006. – № 8. – С. 53–55.

11. Когут Я. М. Організація системи охорони громадського порядку поліцією європейських країн / Я. М. Когут // Науковий вісник Львівськ. держ. ун-ту внутр. справ. – 2009. – № 1. – С. 310–317.

12. Конституция Российской Федерации: от 12.12.1993 г. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.constitution.ru/10003000/10003000-4.htm>.

13. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях : от 30.12.2001 г., № 195–ФЗ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.consultant.ru/popular/koap>.

14. Уголовный кодекс Российской Федерации : от 13.06.1996 г. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=136634;fld=134;dst=4294967295;rnd=0.36649289834858034;from=109242-2030>.

15. Бурда С. Я. Проблемы административной ответственности за нарушение избирательных прав граждан / С. Я. Бурда // Держава і право. – 2009. – Вип. 43. – С. 263–269.

16. Фомина С. В. Административная ответственность за нарушение законодательства РФ в сфере избирательных отношений / С. В. Фомина // Гражданин и право. – 2002. – № 3. – С. 3–6.

17. Бухаров Н. Н. Роль органов внутренних дел в обеспечении избирательных прав граждан / Н. Н. Бухаров // История государства и права. – 2007. – № 13. – С. 4–5.

18. Белевич А. Административная юстиция и разрешение судами избирательных спо-

ров / А. Белевич // Законность. – 2003. – № 7. – | С. 39–42.

Качинська М. О. Досвід діяльності поліції у сфері реалізації законодавства про вибори та референдуми на прикладі Російської Федерації / М. О. Качинська // Форум права. – 2013. – № 1. – С. 386–390 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://archive.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2013-1/13kmporf.pdf>

Розглянуто проблему дослідження зарубіжного досвіду поліцейської діяльності у сфері реалізації законодавства про вибори та референдуми на прикладі Російської Федерації. Звернуто увагу на нормативно-правове регулювання та практику здійснення поліцейської діяльності РФ на всіх стадіях виборчого процесу. Проаналізовано положення окремих нормативних документів, що регламентують дану діяльність.

Качинская М.А. Опыт деятельности полиции в сфере реализации законодательства о выборах и референдумах на примере Российской Федерации

Рассмотрены проблемы исследования опыта деятельности полиции связанной с реализацией законодательства о выборах и референдумах на примере Российской Федерации. Обращено внимание на нормативно-правовое регулирование и практику деятельности полиции РФ на всех стадиях избирательного процесса. Проанализированы положения отдельных нормативных документов, которые регламентируют указанную деятельность.

Kachinskaja M.A. The Experience of the Police in the Implementation of the Legislation on Elections and Referendums on the Example of the Russian Federation

The problem of studying of foreign and specially Russian Federation police activity connected with realization of legislation about elections and referendum is devoted. Different law and practice problems connected with police activity on all stages of voting process. Different laws devoted to this problem are analysis in the article.

Форум права