

АДМІНІСТРАТИВНО-ЮРИСДИКЦІЙНА ДІЯЛЬНІСТЬ МІЛІЦІЇ У СФЕРІ РЕАЛІЗАЦІЇ ЗАКОНОДАВСТВА ПРО ВИБОРИ ТА РЕФЕРЕНДУМИ

Розглянуто проблему адміністративно-юрисдикційної діяльності міліції щодо виконання законодавства про вибори та референдуми. Запропоновано власне визначення адміністративно-юрисдикційної діяльності міліції у зазначеній сфері та акцентовано увагу на її законодавчому закріпленні.

Рассмотрена проблема административно-юрисдикционной деятельности милиции по исполнению законодательства о выборах и референдумах. Предложено собственное определение административно-юрисдикционной деятельности милиции в указанной сфере и акцентировано внимание на ее законодательном закреплении.

The problem of administrative and jurisdictional police activity concerning execution of legislation about elections and referendums is considered. The author offers her own notion to the administrative and jurisdictional police activity in the mentioned sphere and pays her attention to its legislative allocation.

Складні й неоднозначні процеси, які відбуваються в Україні, постійно потребують реформування всіх галузей вітчизняного права для досягнення його головної мети – забезпечення прав і свобод людини і громадянина [1, с. 8]. Головою метою реформи правової системи є найповніше забезпечення конституційних засад організації державної влади, принципу верховенства права, гуманістичних вимог щодо діяльності держави [2, с. 235]. Ефективна організація виконавчої влади в державі неможлива без удосконалення діяльності її органів [3, с. 95], зокрема адміністративно-юрисдикційної діяльності правоохоронних органів. У діяльності органів внутрішніх справ адміністративно-правова діяльність є найбільшою за обсягом. Вона здійснюється за допомогою використання великої кількості сил і засобів різноманітних служб і підрозділів [4, с. 146].

Ці та інші приклади, на наш погляд, яскраво свідчать про важливу роль адміністративно-юрисдикційної діяльності міліції щодо реалізації законодавства про вибори та референдуми 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 адміністративно-юрисдикційної діяльності міліції щодо реалізації законодавства про вибори та

референдуми, що і є основною метою даної статті. Відзначимо, що на сьогодні в українській правовій науці поняття адміністративно-юрисдикційної діяльності міліції щодо реалізації законодавства про вибори та референдуми завдяки науковій діяльності В. Б. Авер'янова, О. М. Бандурки, Ю. П. Битяка, О. В. Джафарової, А. Т. Комзюка, М. В. Ковалю та ряду інших авторів набули певного наукового з'ясування, проте цей процес ще не можна вважати завершеним. Це пов'язано насамперед з відсутністю вичерпного офіційного визначення поняття адміністративно-юрисдикційної діяльності міліції у сфері реалізації законодавства про вибори та референдуми, що, безумовно, негативно впливає на ефективність, а подекуди і законність, правозастосування, перш за все, у сфері діяльності правоохоронних органів.

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

Відповідно до статистичних даних, на розгляді судів у 2009 р. перебувало 1 млн 625,3 тис. справ про адміністративні правопорушення, що в 4,1 рази менше порівняно з 2008 р. (6 млн 694,6 тис.) [5].

Згідно з аналізом роботи судів у першому півріччі 2008 р. в апеляційному порядку на розгляді зазначеного суду перебувало 10 апеляційних скарг на судові рішення окружного адміністративного суду м. Києва, пов'язаних із виборами народних депутатів України. За результатами розгляду в апеляційному порядку відмовлено у відкритті провадження у справі за 4 скаргами, або 44,4 % від розглянутих, з різних підстав повернено 5 скарг. Залишилася нерозглянутою одна апеляційна скарга [6].

Аналіз законодавства України та наукової літератури [7, с. 46] свідчить про відсутність чіткого визначеного підходу відносно суті, змісту та обсягу адміністративної юрисдикції.

Тривалий час у науці адміністративного права не приділялось належної уваги проблемі адміністративно-юрисдикційної діяльності правоохоронних органів. До середини минулого століття фактично були відсутні наукові дослідження юрисдикційної природи адміністративного процесу, а ті нечисленні праці, які існували, не комплексний, а частковий характер [8, с. 153].

У науковій літературі юрисдикція тривалий час ототожнювалася із судочинством та підсудністю, межами того чи іншого судового органу, а також із повноваженнями вирішувати справи і застосовувати санкції. З часом юрисдикція зазнала певних змін [3, с. 95].

Юрисдикція (від лат. *jurisdiction* – судочинство) у науковій літературі тривалий час ототожнювалася із судочинством, правосуддям та підсудністю, межами компетенції того чи іншого судового органу, а також з повноваженнями вирішувати справи і застосовувати санкції. З часом розуміння юрисдикції зазнало певних змін, і сьогодні вона визначається як сукупність повноважень відповідних державних органів вирішувати правові спори і справи про правопорушення [9, с. 26].

В українському законодавстві відсутнє визначення термінів «адміністративно-юрисдикційна діяльність» та «адміністративна юрисдикція», але вони стійко увійшли не тільки до наукової термінології, а й у ділову мову правових та аналітичних документів правоохоронних органів [8, с. 153].

Проаналізуємо точки зору науковців на зазначену проблему. Перше наукове обґрунтування сутності поняття «адміністративна юрисдикція» ми можемо знайти в статті О. В. Джафарової. На її думку, адміністративна юрисдикція – це окремий вид виконавчої та розпорядчої діяльності, що пов'язана з можливістю реалізації у примусовому порядку відповідних адміністративно-правових актів, які визначають права та обов'язки учасників матеріальних адміністративних правовідносин [8, с. 153]. Особливості такого підходу сформували вузьке тлумачення змісту адміністративної юрисдикції.

Інші науковці визначають, що адміністративна юрисдикція є одним із видів юрисдикційної діяльності органів державної влади і виступає як складова частина реалізації виконавчої влади, а саме: є специфічним різновидом правоохоронної діяльності її органів [9, с. 26].

Адміністративна юрисдикція визначалась також як врегульована законом діяльність уповноваженого органу державної влади, посадової особи щодо вирішення індивідуальних справ (спорів), пов'язаних з адміністративно-правовими відносинами громадянина або недержавної організації з державним органом (його посадовою особою) при здійсненні цим органом публічної влади, як правило, виконавчої. У цьому випадку зміст адміністративно-юрисдикційної діяльності розширено до меж розгляду будь-якої індивідуальної справи, тобто до меж усього адміністративного процесу, що, на думку науковців адміністративістів, не зовсім виправдано [10, с. 252].

У науковій літературі [3, с. 95] виділяють такі нові функції адміністративного права, як правозабезпечувальна (спрямована на забезпечення реалізації прав і свобод людини) та правозахисна (захист порушених прав). Тому окремі адміністративісти пропонують розглядати адміністративно-юрисдикційну діяльність як діяльність не лише каральної спрямованості, а насамперед як діяльність, що спрямована на забезпечення охорони адміністративно-правових відносин, включаючи правовий захист прав і свобод громадян та юридичних осіб [3, с. 95].

Отже, адміністративно-юрисдикційна діяльність міліції щодо реалізації законодавства про вибори та референдуми є однією із найважливіших складових частин її адміністративної діяльності в цілому. У процесі її здійснення реалізується визначений законодавством значний обсяг повноважень міліції з боротьби з адміністративними правопорушеннями, що виражається, зокрема, у виявленні адміністративних правопорушень, збиранні та перевірці доказів, оформленні необхідних процесуальних документів, розгляді підвідомчих їм спорів та винесенні за ними відповідних постанов, направленні окремих справ для розгляду за підвідомчістю, а також у виконанні постанов за такими справами.

Характерними ознаками адміністративно-юрисдикційної діяльності міліції у сфері реалізації законодавства про вибори та референдуми є її державно-владна специфіка (юрисдикційний захист громадських відносин насамперед є прерогативою компетентних державних органів), підзаконність (вона завжди здійснюється в чітко регламентованих законом процесуальних рамках), правозастосовний та правоохоронний характер (у процесі її здійснення не встановлюються нові норми права, а лише застосовуються відповідні діючі норми права, характерні своїм правоохоронним спрямуванням).

Адміністративну юрисдикцію можна розглядати у двох аспектах:

а) у матеріальному (статичному) значенні під адміністративною юрисдикцією можна розуміти встановлену законодавством України сукупність повноважень будь-яких органів виконавчої влади щодо розгляду і вирішення адміністративно-правових справ у відповідності з їх компетенцією;

б) у процесуальному (динамічному) значенні під адміністративною юрисдикцією слід розуміти діяльність органів виконавчої влади, яка пов'язана із розглядом і вирішенням адміністративно-правових спорів, правовою оцінкою їх сторін та застосуванням у необхідних випадках заходів адміністративного примусу [11, с. 17]

Завдання адміністративно-юрисдикційної діяльності міліції щодо виконання законодавства про вибори та референдуми

загалом відповідають завданням провадження у справах про адміністративні правопорушення, які передбачені ст. 245 Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП) [12]. Згідно з положеннями зазначеної статті завданнями є своєчасне, всебічне, повне і об'єктивне з'ясування обставин кожної справи, вирішення її в точній відповідності з законом, забезпечення виконання винесеної постанови, а також виявлення причин та умов, що сприяють скоєнню правопорушень, запобігання правопорушенням, виховання громадян у дусі додержання законів, зміцнення законності.

Відповідно до положень КУпАП [12] адміністративна відповідальність настає у випадках порушення порядку ведення Державного реєстру виборців, порядку подання відомостей про виборців до органів Державного реєстру виборців, виборчих комісій, порядку складання та подання списків виборців, списків громадян України, які мають право брати участь у референдумі, та використання таких списків (ст. 212-7), права громадянина на ознайомлення з відомостями Державного реєстру виборців, зі списком виборців, списком громадян, які мають право брати участь у референдумі (ст. 212-8), порядку ведення передвиборної агітації, агітації під час підготовки і проведення референдуму з використанням засобів масової інформації (ст. 212-9), обмежень щодо ведення передвиборної агітації, агітація в день проведення референдуму (ст. 212-10), права на користування приміщеннями під час виборчої кампанії (ст. 212-12), порядку розміщення агітаційних матеріалів чи політичної реклами або розміщення їх у заборонених законом місцях (ст. 212-14), порядку надання фінансової (матеріальної) підтримки для здійснення виборчої кампанії (ст. 212-15), порядку опублікування документів, пов'язаних з підготовкою і проведенням виборів, референдуму (ст. 212-20). А також ненадання можливості оприлюднити відповідь щодо інформації, поширеної стосовно суб'єкта виборчого процесу (ст. 212-11), виготовлення або розповсюдження друкованих матеріалів передвиборної агітації, які не містять відомостей про установу, що здійснила друк, їх тираж, інформацію про осіб, відповідальних за випуск (ст. 212-13), замовлення або виготовлення виборчих бюлетенів понад встановлену кількість (ст. 212-16), ненадання копії виборчого протоколу (ст. 212-17), невиконання рішення виборчої комісії, комісії з референдуму (ст. 212-18), відмова у звільненні члена виборчої комісії від виконання виробничих чи службових обов'язків або його безпідставне звільнення з роботи (ст. 212-19) є підставами для настання адміністративної відповідальності.

Безпосередньо адміністративно-юрисдикційна діяльність міліції щодо виконання законодавства про вибори та референдуми

починається під час виявлення працівником ОВС правопорушень, що посягають на здійснення народного волевиявлення та встановлений порядок його забезпечення, і складення адміністративного протоколу, що за своєю суттю є порушенням адміністративної справи.

Відповідно до ст. 254 КУпАП [12], працівник міліції, інша уповноважена на те посадова особа про вчинення адміністративного правопорушення складає протокол. Крім того, ст. 256 зазначеного нормативного акта закріплює зміст цього протоколу. Зокрема, у ньому зазначаються дата і місце його складання, посада, прізвище, ім'я, по батькові особи, яка склала протокол; відомості про особу порушника; місце, час скоєння і суть адміністративного правопорушення; нормативний акт, який передбачає відповідальність за дане правопорушення; прізвища, адреси свідків і потерпілих, якщо вони є; пояснення порушника; інші відомості, необхідні для вирішення справи. Якщо правопорушенням заподіяно матеріальну шкоду, то про це також зазначається в протоколі.

Вивчення судової практики розгляду справ про адміністративні правопорушення свідчить про те, що недотримання вимог щодо змісту протоколу може призвести до порушення конституційних прав та свобод осіб, стосовно яких необґрунтовано складено протокол, якщо це потягло за собою безпідставне притягнення їх до адміністративної відповідальності; повернення справи на доопрацювання, що викликає тяганину в розгляді справи та порушує право особи на судовий розгляд, захист упродовж розумного строку, гарантовані п. 1 ч. 6 Конвенції про захист прав людини і основних свобод; помилового притягнення до адміністративної відповідальності після закінчення строків накладення адміністративного стягнення.

Порушення вимог щодо змісту протоколу також призводить до неможливості дотримання закріпленого у ст. 33 КУпАП принципу індивідуалізації стягнення; застосування адміністративного стягнення, яке не може бути застосоване до певної категорії осіб, що скоїли правопорушення [13, с. 82].

Матеріали у справі про адміністративне правопорушення передаються до суду для розгляду справи по суті та прийняття відповідного рішення.

Отже, на основі викладеного можемо дати визначення адміністративно-юрисдикційної діяльності органів внутрішніх справ України.

Адміністративно-юрисдикційна діяльність міліції у сфері виконання законодавства про вибори та референдуми – це відносно самостійний вид діяльності міліції, що врегульований нормами адміністративного права, носить державно-владний,

виконавчо-розпорядчий, підзаконний характер, який дістав свою реалізацію шляхом визначення в законодавстві обсягу повноважень щодо вирішення індивідуальних адміністративних справ і застосування відповідних адміністративних санкцій до правопорушників відповідно до діючого законодавства.

Однак запропоноване визначення адміністративно-юрисдикційної діяльності міліції щодо виконання виборчого законодавства не є остаточним та вичерпним.

У межах адміністративно-юрисдикційної діяльності працівник міліції здійснює правову оцінку (кваліфікацію) дій (бездіяльності) суб'єктів адміністративно-правових відносин.

Правом розгляду справ про адміністративні проступки, що посягали на здійснення народного волевиявлення та встановлений порядок його забезпечення, наділені суди України.

Підсумовуючи викладене, зазначимо, що ситуація, яка склалася з приводу наукового дослідження адміністративно-юрисдикційної діяльності міліції щодо реалізації законодавства про вибори та референдуми, потребує покращення. Нині наукові результати в зазначеній сфері не відповідають потребам правоохоронної діяльності, що, безумовно, лише негативно позначається на її ефективності. Для вирішення окреслених проблем, на думку автора, необхідно законодавчо визначити і закріпити поняття адміністративно-юрисдикційної діяльності міліції взагалі та адміністративно-юрисдикційної діяльності міліції щодо реалізації законодавства про вибори та референдуми зокрема.

Список літератури: 1. Негодченко О. В. Концепція захисту прав і свобод людини в адміністративно-юрисдикційній діяльності міліції / О. В. Негодченко // Вісн. Нац. ун-ту внут. справ. – 2003. – Вип. 21. – Ч. 2. – С. 8–13. 2. Небрат О. О. Удосконалення процедури складання протоколу в справах про адміністративні правопорушення / О. О. Небрат // Вісн. Нац. ун-ту внут. справ. – 2006. – № 33. – С. 235–240. 3. Сокол М. Адміністративно-юрисдикційна діяльність органів виконавчої влади / М. Сокол // Підприємництво, господарство і право. – 2008. – № 6. – С. 95–98. 4. Кісіль З. Р. Адміністративно-юрисдикційна діяльність органів внутрішніх справ із забезпечення конституційних прав і свобод людини / З. Р. Кісіль // Наук. вісн. Львів. держ. ун-ту внут. справ. – 2009. – № 1. – С. 144–153. 5. Аналіз стану здійснення судочинства судами загальної юрисдикції в 2009 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.scourt.gov.ua/clients/vs.nsf//09F805995C5F5CA6C2257752002A196D?OpenDocument&CollapseView&RestrictToCategory=09F805995C5F5CA6C2257752002A196D&Count=500&>. 6. Аналіз стану здійснення судочинства судами загальної юрисдикції в 2008 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.scourt.gov.ua/clients/vs.nsf/0/8751F9D3F3F52C90C2257524004AEF84?OpenDocument&CollapseView&RestrictToCategory=8751F9D3F3F52C90C2257524004AEF84&Count=500&>. 7. Ковалів М. В. Адміністративно-юрисдикційна діяльність дільничних інспекторів міліції / М. В. Ковалів // Наше право. – 2009. – № 3. – С. 46–50. 8. Джафарова О. В. До питання про визначення сутності адміні-

стративно-юрисдикційної діяльності правоохоронних органів України / О. В. Джафарова // Вісн. Харк. нац. ун-ту внутр. справ. – 2009. – № 44. – С. 152–157. **9.** Пилипенко А. Адміністративно-юрисдикційна діяльність органів виконавчої влади: питання теорії / А. Пилипенко // Право України. – 2004. – № 2. – С. 26–31. **10.** Комзюк А. Т. Адміністративний примус в правоохоронній діяльності міліції в Україні : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.07 / А. Т. Комзюк. – Х., 2002. – 290 с. **11.** Бандурка А. М. Адміністративний процес / А. М. Бандурка, Н. М. Тищенко. – К. : Изд-во НУВД, 2001. – 352 с. **12.** Кодекс про адміністративні правопорушення : за станом на 26 черв. 2008 р. – К. : Парлам. вид-во, 2008. – 193 с. **13.** Ярмак О. М. Протокол про адміністративне правопорушення: вимоги до змісту та значення його правильного оформлення при розгляді справ про адміністративні проступки / О. М. Ярмак // Право і Безпека. – 2009. – № 5 (32). – С. 78–82.

Надійшла до редколегії 03.08.2010

УДК 351.745(477)

В. Д. Солдатова

ПОНЯТТЯ ЗАКОННОСТІ В АДМІНІСТРАТИВНІЙ ДІЯЛЬНОСТІ ОВС УКРАЇНИ

Розкрито сутність, значення та правові характеристики такого складного явища, як законність. Виходячи з аналізу українського законодавства та узагальнення різноманітних думок науковців з приводу розуміння цього поняття автором запропоновано власне визначення законності в адміністративній діяльності органів внутрішніх справ.

Раскрыта сущность, значение и правовые характеристики такого сложного явления, как законность. Исходя из анализа украинского законодательства и обобщения различных мнений ученых по поводу понимания этого понятия автором предложено собственное определение законности в административной деятельности органов внутренних дел.

The essence, meaning and legal characteristics of such a complex phenomenon as legality are disclosed. The author offers his own definition to legality in police administrative activity on the basis of Ukrainian legislation analysis and generalization of scientists' different points of view concerning understanding of this notion.

У юридичній літературі проблема законності займає особливе місце. Актуальність її завжди була і залишається незмінною, а зв'язок із практичними завданнями – загальновизнаним.

З урахуванням розвитку нашого суспільства в демократичному руслі, який проголошує вищою та головною метою гарантії прав людини і громадянина, потрібно трактувати законність не тільки як обов'язок суворо і неухильно дотримуватися законів, а і як право кожного громадянина на послідовний захист своїх прав, свобод та інтересів з боку державних органів, а та-