

С. Я. БУРДА

**ОСНОВИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАХИСТУ
УЧАСНИКІВ ВИБОРІВ І РЕФЕРЕНДУМІВ В УКРАЇНІ**

МОНОГРАФІЯ

«ДОБРА СПРАВА»

Львів

2011

ББК 67.401 (4Ук)

УДК 342.922 (477)

Б-912

Рецензенти:

С. С. Сливка – доктор юридичних наук, професор,

Заслужений юрист України

А. В. Баб'як – кандидат юридичних наук, доцент

Рекомендовано до друку Вченою радою Львівського державного університету внутрішніх справ (*протокол № 8 від 30 березня 2011 р.*).

Бурда С. Я.

Основи адміністративно-правового захисту учасників виборів і референдумів в Україні [монографія] / Бурда Степан Ярославович. «Добра справа», 2011. – 236 с.

ISBN 978-966-7964-71-9

Зміст монографії є актуальним в контексті розвитку демократії в Україні. У роботі окреслено розвиток інституту суб'єктів виборчого права, здійснено порівняльну характеристику вітчизняної та зарубіжної нормативної бази, що регламентує захист учасників виборів і референдумів, розкрито теоретичні та практичні положення методології адміністративно-правового захисту учасників виборів і референдумів, узагальнено відомості щодо впливу злочинності на стан захисту учасників виборів і референдумів, внесено пропозиції щодо вдосконалення законодавства України.

Пропонується для використання викладачам і студентам вищих навчальних закладів, а також працівникам правоохоронних органів України.

ББК 67.401 (4Ук)

УДК 342.922 (477)

© Бурда С.Я., 2011

© «ДОБРА СПРАВА» 2011

ЗМІСТ

ВСТУП	4
--------------------	---

РОЗДІЛ 1.

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС

УЧАСНИКІВ ВИБОРІВ І РЕФЕРЕНДУМІВ В УКРАЇНІ	7
---	---

1.1. Поняття адміністративно-правового статусу учасників виборів і референдумів в Україні та їх види.....	7
--	---

1.2. Зміст адміністративно-правового захисту учасників виборів і референдумів в Україні.....	28
---	----

1.3. Законність адміністративно-правового захисту учасників виборів і референдумів в Україні.....	51
--	----

РОЗДІЛ 2.

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ

ЗАХИСТУ УЧАСНИКІВ ВИБОРІВ І РЕФЕРЕНДУМІВ В УКРАЇНІ	74
---	----

2.1. Адміністративний примус як різновид захисту учасників виборів і референдумів в Україні.....	74
---	----

2.2. Адміністративна відповідальність за порушення прав учасників виборів і референдумів в Україні.....	95
--	----

2.3. Провадження у справах щодо порушення прав учасників виборів і референдумів в Україні.....	118
---	-----

РОЗДІЛ 3.

ВЗАЄМОДІЯ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ ІЗ ВИБОРЧИМИ КОМІСІЯМИ ЩОДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО- ПРАВОВОГО ЗАХИСТУ УЧАСНИКІВ ВИБОРІВ І РЕФЕРЕНДУМІВ

В УКРАЇНІ	141
------------------------	-----

ВИСНОВКИ	162
-----------------------	-----

ДОДАТКИ	167
----------------------	-----

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	194
---	-----

**«Usus est opt̄imus magister!» –
Досвід – найкращий учитель!
М. Туллій Цицерон**

ВСТУП

У комплексі прав і свобод громадян України, закріплених у Конституції України, особлива роль належить праву громадян брати участь в управлінні державними справами, у всеукраїнському та місцевих референдумах, вільно обирати і бути обраними до органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Досвід проведення виборчих кампаній та референдумів, які відбувалися за роки незалежності України, висвітлив проблему необхідності підвищення правового захисту учасників виборчого процесу і референдумів. При цьому актуальними є питання щодо підвищення адміністративно-правового аспекту захисту не лише виборців, а й інших учасників виборчого процесу і референдумів.

До того ж, адміністративно-правовий захист учасників виборів і референдумів є правовим інститутом нового формату, тому найбільш точно відображає особливості становлення сучасної держави та реагує на тенденції її розвитку. Як свідчить досвід країн із розвинутою демократією, адміністративна відповідальність за порушення, що посягають на здійснення народного волевиявлення та встановлений порядок його забезпечення виконує функцію захисту, виступає гарантом об'єктивності та достовірності виборів. Враховуючи те, що тільки у виборчій компанії по виборах Президента України 2009 – 2010 рр. судами розглянуто 64 адміністративні справи щодо порушення виборчого законодавства, адміністративно-правовий захист учасників виборів і референдумів є одним з юридичних інститутів, що гарантує та забезпечує дотримання законності.

Проблема полягає в тому, що на сьогодні адміністративно-правовий захист учасників виборів і референдумів у нашій державі є недосить ефективним. Актуальність зазначеного питання є більш очевидною, якщо врахувати необхідність дослідження адміністративно-правового статусу учасників виборів і референдумів в Україні, зокрема: визначення поняття та чіткої класифікації видів учасників виборів і референдумів в Україні; особливостей адміністративно-правового захисту суб'єктів виборчого процесу; принципів адміністративно-правового захисту учасників виборів і референдумів в Україні; нормативно-правової бази щодо забезпечення адміністративно-правового захисту учасників виборів і референдумів.

Вимагають детального дослідження також адміністративно-правові засади захисту учасників виборів і референдумів в Україні, а саме: визначення адміністративного примусу як різновиду забезпечення захисту учасників виборів і референдумів в Україні; відмежування адміністративної відповідальності за порушення прав суб'єктів виборчого процесу; особливостей адміністративного провадження у справах щодо порушення прав учасників виборів і референдумів в нашій державі; взаємодії правоохоронних органів із виборчими комісіями при здійсненні забезпечення адміністративно-правового захисту учасників виборів та референдумів в Україні.

В період з 2000 по 2009 роки окремі аспекти проблеми адміністративно-правового захисту громадян були предметом дисертаційних досліджень таких науковців, як І.Л. Бородін, Д.М. Лук'янець, О.В. Негодченко, А.М. Авторгов, Н.О. Армаш, І.В. Бойко, І.О. Ієрусалімова, Л.В. Крупнова, І.О. Луговий, Е.О. Олефіренко, С.В. Шестаков, Н.В. Янюк, С.М. Тараненко, О.В. Пабат та інших.

Науково-теоретичним підґрунтям монографії стали розробки фахівців у галузі теорії держави і права, конституційного права, державного будівництва, адміністративного права, цивільного права, правової статистики, теорії управління тощо.

Нормативно-правовою основою роботи стали положення Конституції

України, законів та інших нормативно-правових актів України, а також сучасне законодавство Болгарії, Білорусі, Польщі, Російської Федерації, Франції та інших країн, що регламентує питання захисту учасників виборів і референдумів.

Емпіричну базу становлять результати опитування 250 працівників органів внутрішніх справ, анкетування 125 членів виборчих комісій, а також статистично-довідкові матеріали практичної діяльності судів та МВС України щодо статистики порушень що посягають на здійснення народного волевиявлення та встановлений порядок його забезпечення.

РОЗДІЛ 1

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВИЙ СТАТУС УЧАСНИКІВ ВИБОРІВ І РЕФЕРЕНДУМІВ В УКРАЇНІ

1.1. Поняття адміністративно-правового статусу учасників виборів і референдумів в Україні та їх види

Демократичність держави і суспільства насамперед визначається рівнем розвитку народовладдя, тобто тим, наскільки реально існуючі процедури виявлення і здійснення волі народу впливають на управління державними та суспільними справами. Найбільш ефективно такий вплив може здійснюватись у формі прямого (безпосереднього) народовладдя, під яким розуміється безпосередня участь громадян у здійсненні державної влади, їх пряме волевиявлення під час прийняття державних рішень.

Першою в історичному плані була саме ця форма народовладдя. В умовах первісного суспільства вона здійснювалась у вигляді загальних зборів членів конкретної спільноти, а у перших державних утвореннях – у вигляді народних зборів, в яких брали участь усі громадяни (крім рабів, які громадянами, а подекуди і людьми не вважались, а тому до вирішення загальнодержавних справ не допускались). Участь у народних зборах усіх вільних громадян, в ідеалі, повинна була забезпечувати прийняття рішень, які відповідали б інтересам більшості у даному державному утворенні. Класичним прикладом народних зборів як форми прояву безпосередньої демократії є організація державної влади в античних Афінах [1, с. 37].

Закономірності появи та подальшої еволюції будь-яких правових інститутів у державі, її законодавстві можна пізнати лише у результаті порівняння реального стану із досвідом інших держав, у тому числі й держав минулого, на історичному тлі яких проявляється взаємозв'язок і взаємний

вплив. Такий підхід, безумовно, надасть можливість перейти до оцінок історичних подій, що призвели до виникнення та формування окремих правових інститутів, осягнути тенденції їх розвитку, а також механізми еволюції до сучасного стану.

Вибори як основна функція формування органів управління, які у різні часи мали певне призначення, тісно пов'язана зі суспільним і сімейним устроєм, спадковими і речовими правами, тому логічним буде припустити, що вона виникла водночас із появою цивілізованих і культурних держав, у яких існувала писемність. Вперше стикаємося з цим інститутом у достатньо розвинутих суспільствах [1, с. 17]. Але ще до появи писемності виборча функція набула публічно-правових ознак. Відомо, що у Стародавньому Вавилоні, Греції, Римі права осіб, щодо участі у виборах, захищались владою. Саме Вавилон можна вважати тією стародавньою країною, у якій захист осіб, учасників виборів, було включено до існуючого у той час законодавства. У Стародавньому Вавилоні із появою приватної власності та збільшенням господарського обороту, як свідчить наукова література, безпека службовців державного апарату, у тому числі учасників виборів, визначалась як своєрідна характеристика і необхідна умова життєдіяльності та життєздатності органів влади.

Безумовно, відправною точкою розвитку інституту забезпечення захисту учасників виборів переважна більшість дослідників вважає законодавство Римської республіки, що регулювала виборчу діяльність. Тобто, традиційно історичною батьківщиною виборів прийнято вважати Римську республіку з її розвинутою правовою системою (певний вплив на формування якої справили правові традиції Стародавнього Єгипту та еллінської Греції).

Цицерон прагнув бачити людей передусім рівними перед законом, якому вони мають коритися, керуючись розумом та здоровим глуздом [1, с. 25]. Існує тісний зв'язок між рецепцією римського публічного права і розвитком виборчого права, а, власне, римське право є його фундаментом [1, с. 34].

Майже безумовним вважається і той факт, що після падіння Західної

Римської імперії створилися умови для паралельного існування і розвитку систем утворення органів влади на Заході та Сході, тобто на території колишньої Західної Римської імперії, яка відійшла до варварських народів, і Візантії. Розділений між різними за ступенем цивілізованості та розвитку права країнами, влада вже не обиралась, однак візантійський варіант організації влади та правовий статус учасників виборів суттєво вплинув на формування системи формування органів влади в Західній Європі, особливо починаючи з часу рецепції римського права (кінець XI ст.).

Рецепція відбулася тільки у континентальній частині Західної Європи: у Німеччині – у повному обсязі, в інших країнах – тільки частково. Досі поширеною була думка, що рецепція полягала у передачі римського приватного права, взятого з кодексу Юстиніана як основної частини норм, приблизно таким же чином, як французький цивільний кодекс набув поширення у декількох країнах протягом XIX ст. [1, с. 17].

У Новий час, особливо після Французької революції, з'являються нормативні акти, що визнають особливе значення виборів.

Законодавство інших країн Західної Європи суттєво не відрізнялось у питанні адміністративно-правового регулювання організації органів управління.

Виникнення та розвиток вітчизняного виборчого права загалом відбувалися у межах загальноєвропейських процесів, однак мають певні особливості. Цьому сприяв той факт, що більшість законодавчих актів доби Київської Русі не мали письмової форми, а відповідні джерела права тієї доби (Руська Правда, церковні статuti тощо) не згадують безпосередньо про вибори. Таку ж ситуацію відзначали дослідники періоду перебування території України у складі Литовського князівства та Речі Посполитої. Поряд із цим, існують думки про те, що, починаючи з XVIII ст., Російська імперія різними шляхами прагнула поширити на українські землі своє право, проте остаточно це зробити вона змогла лише у XIX ст. Основною причиною такого тривалого протистояння інтересів російсько-імперської і української правової системи

була орієнтація останньої на традиції політичної автономії, регіональне бачення щодо майнових прав і юридичних привілеїв, що забезпечували країні, яка за своїми природними ресурсами та рівнем економіки визначала темпи суспільного розвитку у Східній Європі, економічну самостійність і спроможність протистояти економічній експансії Польщі [1, с. 19–20].

З плином часу утвердились певні вимоги і правила, виконання яких покликано забезпечити об'єктивне виявлення волі виборців, утруднити чи зробити неможливою фальсифікацію результатів виборів. Найважливіші з них закріплено у конституціях демократичних держав. Сукупність таких правових норм утворює інститут виборів до органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Норми цього інституту можна поділити на декілька груп:

- норми, які закріплюють основні вимоги і правила, пов'язані з самою процедурою проведення виборів;

- норми, що визначають коло осіб, які наділяються активним виборчим правом, тобто правом обирати представників до органів держави та органів місцевого самоврядування;

- норми, що визначають коло осіб, які наділяються пасивним виборчим правом, тобто правом бути обраними до органів державної влади, органів місцевого самоврядування чи на виборну посаду.

Інститут виборів регламентує досить широке коло суспільних відносин. Частина його, а саме норми, що встановлюють загальні правила і вимоги до процедури виборів, та норми, які регламентують активне виборче право, зафіксована у розділі III „Вибори. Референдум” та у розділі XI „Місьцеве самоврядування” Конституції України. Норми, які закріплюють пасивне виборче право, вміщено у розділах Конституції, присвячених основам організації та діяльності конкретних виборних органів [2].

Встановлюючи вибори і референдум стаття 69 Конституції України визначає, що вибори є формами безпосередньої демократії, через які народ здійснює своє волевиявлення. А в ст. 71 Конституції України закріплено

положення про те, що вибори до органів державної влади та органів місцевого самоврядування є вільними і відбуваються на основі загального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування.

Правовий статус громадянина України є складовою частиною його загального статусу, встановленого Конституцією України, Законом України „Про громадянство України” [3] та іншими нормативно-правовими актами.

Правовий статус громадянина включає:

- права і свободи людини;
- комплекс обов’язків які закріплені Конституцією України, адміністративно-правовими нормами та нормами інших галузей права;
- механізм охорони прав та обов’язків державою і гарантії їх реалізації [4, с. 58].

Науці відомо декілька шляхів включення того чи іншого соціального явища у правовий простір. Ймовірно найбільш цікавим і значимим, з точки зору правової науки є закріплення правового статусу явища. Найважливішою характеристикою будь-якого явища є зміст і обсяг його правового статусу [5, с. 12–13]. Об’єкт, що найменшим чином включений в право, набуває тільки окремих елементів правового статусу. Чим глибше об’єкт включається в правовий простір, тим більш повно закріплюється його правовий статус. Отже, саме наявність правового статусу свідчить про правову природу будь-якого явища, у нашому випадку учасників виборів і референдумів в Україні.

Дослідження адміністративно-правового статусу суб’єктів виборчого процесу необхідно розпочати з визначення його поняття та складових елементів. Це визначає важливість дослідження правового статусу для вивчення будь-якого правового явища.

Перш за все, необхідно визначити, чим з наукової точки зору є поняття „правовий статус” суб’єктів права. Наукового аналізу та характеристики потребують основні елементи правового статусу учасників виборів і референдумів в Україні. Проте, слід зазначити, що в юридичній літературі немає єдиного підходу щодо їх визначення. Причиною є малодослідженість

категорії статусу в праві, а також те, що статус має декілька втілень залежно від ролі, яку він відіграє у визначенні та фіксуванні становища учасників правових відносин і підходів до його характеристики.

Слово „статус” (від лат. status – стан справ) перекладається на українську як „правове положення, стан”. У праві статус – це стан суб’єкта права, що характеризується і визначається його організаційно-правовою формою, статутом, правами та обов’язками, відповідальністю, повноваженнями, що закріплені у законодавчих та нормативно-правових актах [6].

Проблемою вивчення сутності категорії „правовий статус” займалося багато вчених і вона розглядається з різних точок зору [7], [8]. Ю.М. Шемшученко і В.Д. Бабкін розуміють статус як сукупність прав та обов’язків, що визначають юридичний стан особи, державного органу або міжнародної організації [9, с. 400]. О. Цельєв, наприклад, розглядає сутність цього поняття значно ширше – як соціально-правовий статус суб’єктів права. Під соціально-правовим статусом автор розуміє „не тільки сутність прав, обов’язків і гарантій, а ще й місце суб’єктів у соціальній системі суспільства” [10, с. 10]. Автор вважає: „Таке місце визначається не тільки законом, а переважно уявою всіх суб’єктів суспільних відносин про нього” [10, с. 10].

В.Ф. Погорілко розуміє правовий статус (від лат. status – становище) як статус суб’єкта права, визначений і гарантований Конституцією країни [11, с. 281].

Отже, слід визначити те, що правовий статус – це теоретична конструкція, що з’єднує нормативні характеристики, теоретичні уявлення і реальну практику реалізації правових установлень.

Особливості правового статусу як категорії полягають у тому, що він дозволяє комплексно, з урахуванням різних точок зору, свого нормативного режиму, правових форм соціальних можливостей та обтяжень підійти до моделювання юридичного стану різних осіб та організацій і в такий спосіб

подолати недоліки однобічного підходу до вивчення якого-небудь суб'єкта як носія тільки прав або юридичних обов'язків [12, с. 57–58].

Обсяг правового статусу громадян багато в чому визначається суб'єктом. Можна, наприклад, вирізнити публічний і приватний суб'єкти. Публічним у адміністративному праві називають того, хто здійснює владні повноваження, приватний же суб'єкт відрізняється відсутністю права й обов'язку їх реалізації. Як приватного суб'єкта в основному розглядають громадянина. І тоді правовим статусом у вузькому розумінні виступає сукупність юридичних якостей, якими держава наділяє громадянина. У цьому разі класичними елементами правового статусу громадян виступають права, свободи й обов'язки людини [13, с. 156].

Деякі науковці використовують більш широке тлумачення поняття „правовий статус”, коли ним охоплюється весь обсяг юридичних можливостей та обтяжень будь-якого суб'єкта, у який включаються різні з погляду конкретної характеристики правові засоби, що окреслюють різні сторони практичного становища індивіда або організації [14, с. 59].

У наукових дослідженнях розмежовують категорії „правовий статус” і „правове становище”, указуючи, що останнє за змістом ширше першого [15, с. 27]. Але практика показує, що в законодавстві вони не розрізняються, а застосовуються в одному значенні. Підґрунтя правового статусу становлять правові норми, що закріплюють певні принципові положення, які, за загальним правилом, знаходять свій подальший розвиток в органічних законах і спеціалізованому поточному законодавстві [16, с. 181].

Наукова література виділяє різні види правового статусу особистості. Професор О.Ф. Скакун у книзі „Теорія держави і права” розрізняє загальний, спеціальний, індивідуальний види правових статусів [17, с. 413–414].

Усвідомивши такий підхід, ми вважаємо за доцільне дотримуватися такого викладу адміністративно-правового статусу учасників виборів і референдумів в Україні: загальний, галузевий та родовий.

Загальний адміністративно-правовий статус суб'єктів виборчого процесу включає в себе окрім внутрішньодержавних прав ще й права, свободи та

гарантії, що існують у міжнародному праві. Прикладом цього є резолюція ООН № 1996/31 „Про консультативний статус позаурядових організацій” [18, с. 243–244].

Галузевий адміністративно-правовий статус складається з повноважень та інших елементів, що визначаються цивільним, трудовим, адміністративним правом та іншими [19, с. 508].

Родовий (спеціальний) адміністративно-правовий статус учасників виборів і референдумів в Україні включає в себе ті додаткові права та обов'язки, що виникають у зв'язку з обраним напрямком їх діяльності за статутом чи положенням, які зареєстровані належним чином у державному органі [20, с. 30]. Прикладом цього є Закон України „Про вибори народних депутатів України”. На основі цього юридичного документу керівники або представники партій, яким надано з'їздами (зборами, конференціями) повноваження щодо утворення виборчого блоку, укладають угоду про утворення виборчого блоку, яка підписується ними і скріплюється печатками партій, що утворили блок [21].

На нашу думку, питання про зміст і об'єм адміністративно-правового статусу учасників виборів і референдумів в Україні, потребує детального і комплексного вивчення. При вивченні цієї проблеми бачиться доцільним виходити з визначення структури даного поняття із уже достатньо розробленою наукою структури правового статусу особи. Дана точка зору будується на тому, що структура правового статусу являє собою загальне, а зміст – індивідуальне явище. Відповідно, адміністративно-правова структура статусу суб'єктів виборчого процесу, в даному випадку, співпадає зі структурою правового статусу будь-якого суб'єкта права, тому стверджується, що висновки, зроблені наукою про структуру правового статусу особи справедливі і при визначенні елементів адміністративно-правового статусу будь-якого учасника виборчого процесу. Структурні елементи правового статусу особи хоч і достатньо вивчені, але все ще є дискусійним питанням. Єдиного універсального визначення структури правового статусу немає, так як

вчені-правознавці визначають його по-різному.

Наприклад, на думку професора П.М. Рабіновича, правовий статус особи – це комплекс її суб'єктивних прав та юридичних обов'язків [25, с. 80]. М.В. Баглай пише: „сукупність основних прав, свобод і обов'язків утворюють правовий статус людини і громадянина. Цей правовий статус є основою загальної правоздатності людини, тобто відкриває їй можливість для будь-яких законних діянь” [26, с. 158]. Р.О. Халфіна вважає, що основою правового статусу особи є загальні права і обов'язки [27, с. 123–126]. Погоджуючись з цим, В.І. Новосолов відстоює позицію, що загальний правовий статус особи включає в себе не тільки загальні права і свободи, а й загальні галузеві права [28, с. 37–39]. Деякі автори, зокрема М.В. Вітрук, у структуру правового статусу, окрім прав і обов'язків, включає також законні інтереси особи [29, с. 10–11], Д.М. Бахрах – правосуб'єктність [30, с. 56], Ю.А. Дмитрієв та Н.Ю. Хаманєва – юридичні гарантії реалізації прав і свобод [31, с. 167; 32, с. 10].

У довіднику, виданому за редакцією російського науковця В.І. Лафітського, правовий статус людини визначається як сукупність гарантованих конституцією прав і свобод, а також встановлених конституцією обов'язків людини. Основними принципами цього статусу в сучасних демократичних країнах є: невідчужуваність прав і свобод людини, свобода особи у здійсненні належних їй прав і свобод, гарантованість цих прав та свобод, рівноправність, єдність та взаємозв'язок прав, свобод та обов'язків людини [33, с. 68].

Аналізуючи та зіставляючи визначення змісту правового статусу особи, наведеного різними науковцями, можна виділити декілька основних моментів. По-перше, всіма авторами дана категорія виділяється в якості самостійного правового інституту. По-друге, незважаючи на різноманітність елементів, які виділяються в якості складових правового статусу, деякі з них присутні в більшості визначень. Це права, свободи, обов'язки, гарантії їх реалізації, загальні передумови володіння правами. По-третє, очевидно, що це поняття

деякими авторами трактується надто широко, іншими – дуже вузько. Таким чином, на думку багатьох авторів, правовий статус особи вважається комплексним інститутом права.

На думку автора даної роботи, все вищезазначене, в основному, є справедливим для адміністративно-правового статусу такої правової категорії як учасники виборів і референдумів в Україні.

Складність і багатогранність питання про структуру та зміст адміністративно-правового статусу обумовлює комплексний підхід до вивчення адміністративно-правового статусу суб'єктів виборчого процесу.

Що ж необхідно включати в структуру адміністративно-правового статусу учасників виборів і референдумів в Україні? Бачиться що за структурою свого правового статусу суб'єкти виборчого процесу можуть розглядатися як вид колективного суб'єкта права. Тобто, структура адміністративно-правового статусу учасників виборів в даному випадку, співпадає зі структурою правового статусу будь-якого суб'єкта права. Структура правового статусу являє собою загальне, а зміст – індивідуальне явище. Саме за змістом правового статусу суб'єкти права відрізняються один від одного, в той час як його структура об'єднує їх усіх.

Грунтовне дослідження категорії правового статусу здійснено Н.О. Богдановою, яка виходить з того, що у будь-якому своєму прояві правовий статус складається з наступних елементів:

- місце суб'єкта в суспільстві та державі, його соціально-політична роль і призначення;
- загальна правоздатність, як підстава для включення того або іншого суб'єкта, що виступає у відповідній правовій якості, у правові відносини;
- права і обов'язки чи компетенція суб'єкта та відповідальність;
- гарантії стійкості та реальності правового становища суб'єктів [34, с. 3–20].

Ще складнішу структуру правового статусу державних органів сформував Б. Габричидзе, який виділяє у ньому такі елементи:

- політична і державно-правова характеристика органу держави;
- місце різноманітних видів органів у загальнодержавній системі, диференціація систем, підсистем і видів органів, їх співвідношення;
- основи взаємовідносин органів між собою;
- найважливіші принципи організації та діяльності державних органів;
- основи компетенції;
- види правових актів державних органів [35, с. 10–11].

Основою адміністративно-правового статусу суб'єкта права є сукупність його прав і обов'язків, які, як правило, закріплюються в формі повноважень чи компетенції. Це і є основним елементом адміністративно-правового статусу учасників виборчого процесу. Оскільки право в даному випадку представляє собою гарантовану державою міру можливої поведінки, а обов'язки – це вид і міра встановленої державою обов'язкової поведінки, забезпечена засобами юридичної відповідальності. Саме вони характеризують найбільшу за обсягом частину тих відносин і зв'язків, які виникають між суб'єктом і державою, громадянами та органами влади, органами місцевого самоврядування, громадськими організаціями. Права і обов'язки не вичерпують структуру адміністративно-правового статусу, і немає місце ототожнення статусу тільки з цими елементами. Це, безумовно, важливі, але не єдині елементи статусу суб'єктів. У них відображається правова природа, сутність суб'єкта, його призначення в державі та суспільстві, розкривається необхідність його функціонування, принципи взаємовідносин з громадянами, органами влади, органами місцевого самоврядування, інститутами громадянського суспільства, які, виходячи з існуючих реалій, держава вважає можливими, корисними, доцільними для нормального функціонування, забезпечення життєдіяльності механізму державної влади та розвитку суспільства. Права та обов'язки суб'єктів правовідносин – це юридично оформлені їх соціальні можливості, детерміновані політичними, економічними, культурними та соціальними умовами розвитку держави та суспільства.

Правове закріплення прав і обов'язків суб'єктів правовідносин не гарантує їх автоматичного виконання, дотримання, повинні мати місце також гарантії забезпечення цих прав і обов'язків. Саме вони сприяють належній та повній реалізації органами влади, місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян та іншими соціальними інституціями своїх прав та обов'язків, поєднують воєдино правове та фактичне становище суб'єкта в державі та суспільстві. Роль гарантій у забезпеченні прав та обов'язків суб'єктів правовідносин дуже важлива, тому вважаємо, що вони також виступають основним елементом правового статусу суб'єктів правовідносин. Хоча в літературі з цього приводу існують дві взаємопротилежні точки зору. Одні науковці вважають, що правові гарантії слід розглядати як елемент статусу суб'єкта правовідносин [36, с. 165]. Інші відстоюють позицію, що гарантії виступають категоріями, які виходять далеко за межі правового статусу [37, с. 92]. На наш погляд, така позиція є не зовсім правильною, оскільки реалізація будь-яким суб'єктом правовідносин своїх прав і обов'язків можлива повною мірою при наявності ефективних гарантій. Більш того, права та гарантії дуже взаємопов'язані, і нерідко певне право суб'єкта може водночас виступати гарантією реалізації іншого.

З гарантіями діяльності окремих суб'єктів виборчого процесу, як і з їх правами та обов'язками, тісно пов'язані принципи діяльності учасників виборів, які не виступають головними елементами адміністративно-правового статусу, проте, дають більш повне і, головне, правильне уявлення про них.

Виходячи із вищезазначеного пропонується авторське визначення поняття адміністративно-правового статусу учасників виборів та референдумів в Україні, як визначене нормами права політико-правове становище суб'єктів виборчого процесу, яке охоплює права і обов'язки, правові принципи діяльності, юридичні гарантії їх реалізації.

Зміст адміністративно-правового статусу є динамічним елементом, здатним до трансформації, в той час як його структура залишається незмінною (стійкою, стабільною). Структура адміністративно-правового статусу є

загальною категорією для всіх суб'єктів права, в той час як його зміст є особливою категорією, специфічною для будь-якого суб'єкта права.

Таким чином, під адміністративно-правовим статусом учасників виборів і референдумів розуміються всі основні сторони юридичного буття суб'єктів виборчого процесу і їх взаємовідносин з державою.

На наш погляд, всі наведені нижче елементи безпосередньо визначають і характеризують положення та місце суб'єкта в суспільстві та державі, тому їх слід включити до структури адміністративно-правового статусу учасників виборчого процесу: правові принципи адміністративно-правового статусу учасників виборів і референдумів; права учасників виборів і референдумів; обов'язки учасників виборів і референдумів; гарантії забезпечення адміністративно-правового статусу учасників виборів і референдумів.

У вітчизняній та зарубіжній науці права існує розмаїття точок зору з приводу визначення виборів. З дослідженнями суспільних відносин останніх років пов'язане визначення професора М.І. Корнієнка, який слушно визначає вибори як акт самоврядування народу [38, с. 18]. В.В. Маклаков визначає вибори як процедуру формування державного органу або надання повноважень посадовій особі, що здійснюється шляхом голосування уповноважених осіб при умові, що на кожний отриманий таким чином мандат можуть претендувати в установленому порядку два чи більше кандидати [39, с. 218]. Французький державознавець М. Прело визначав вибори як „змагання кваліфікованих юридичних свобод задля цілі провести призначення” [40, с. 399]. В.В. Кравченко визначає, що вибори – це спосіб формування органів державної влади, органу місцевого самоврядування або наділення повноваженнями їх посадової особи шляхом голосування уповноважених на те осіб і визначення результатів такого голосування встановленою більшістю голосів, за умов коли на здобуття кожного мандату, мають право балотуватися два і більше кандидатів [41, с. 108]. В.Ф. Погорілко вказує що у загальному вигляді вибори можна визначити як волевиявлення народу з метою формування органів державної

влади або місцевого самоврядування шляхом голосування [42, с. 296].

Зміст виборів як політичного суспільно-правового інституту полягає в тому, що саме волею народу здійснюється конституювання та відтворення органів державної влади і органів місцевого самоврядування. Це дає підстави характеризувати вибори як державотворчу функцію народовладдя [42, с. 296].

Отже вибори слід розглядати як врегульовану законом діяльність уповноважених органів і громадян, що спрямована на формування органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Здійснення виборів необхідно розглядати як процес, найважливішою стадією якого є голосування.

Соціальним призначенням виборів ми вважаємо те, що вони є принципом організації державного механізму та системи місцевого самоврядування, виступають необхідним засобом надання владі легітимного характеру. Як підкреслює Г. Майер, вибори – це єдиний акт, в якому політична воля народу безпосередньо втілюється у владні політичні структури, найважливіший і єдиний акт, за яким народ може визначати, до того ж в обов'язковій з позиції права формі, державну волю [43, с. 121].

Поняття „виборчий процес” може вживатися у двох значеннях: як певна діяльність та як система правових норм, що регулюють цю діяльність (виборче процесуальне право) [44, с. 321]. В.Ф. Погорілко, В.Л. Федоренко визначають, що виборчий процес є системою врегульованих Конституцією та законами України основних послідовних процесуальних стадій (етапів) організації та проведення виборів в Україні. [45, с. 186].

Питання, що пов'язані з визначенням суб'єктів правовідносин є одним із головних завдань для будь-якої галузі права, оскільки із суб'єктами пов'язано не лише визначення кола потенційних учасників відповідних правовідносин, а й предметне закріплення суб'єктивних прав та юридичних обов'язків, які становлять змістовну характеристику будь-якого статусу [46, с. 35–42].

Виборчий процес забезпечується системою його суб'єктів. Стаття 12 Закону України „Про вибори народних депутатів України” [21] визначає, що

суб'єктом виборчого процесу є :

- виборець;
- виборча комісія, утворена відповідно до зазначеного Закону або Закону України „Про Центральну виборчу комісію”;
- партія (блок), що висунула кандидатів у депутати;
- кандидат у депутати, зареєстрований у порядку, встановленому згаданим законом;
- офіційний спостерігач від партії (блоку) – суб'єкта виборчого процесу.

Утім, загалом учасників виборчого процесу значно більше. В.Ф. Погорілко, В.Л. Федоренко відносять до учасників виборів органи державної влади, органи місцевого самоврядування та їх службові й посадові особи, політичні партії та громадські організації, засоби масової інформації, міжнародних спостерігачів тощо [45, с. 187].

М.В. Афанасьєва пропонує розмежовувати поняття „суб'єкти виборчого процесу” та „учасники виборчого процесу”. Під першими на її думку слід розуміти осіб, які безпосередньо реалізують свої виборчі права, а під другими – осіб, які сприяють реалізації виборчих прав суб'єктів, виконуючи функції і обов'язки, передбачені законодавством. [47, с. 14].

М.І. Ставнійчук та М.І. Мельник суб'єктами виборчого процесу визначають осіб, органи та організації, наділені правами та обов'язками стосовно організації та проведення виборів. Наявність у них спеціальних повноважень дозволяє їм виступати самостійними учасниками виборчого процесу [48, с. 36].

Щодо класифікації суб'єктів виборчого процесу, то, незважаючи на значну їх кількість, законодавство України не допускає їхнього хаотичного існування. Відповідно кожний із суб'єктів виборчого процесу посідає окреме місце в системі соціальних зв'язків, які опосередковують процес підготовки, проведення, передбачених Конституцією України та законодавством виборів.

На думку Л.М. Козодоя для класифікації суб'єктів можна використовувати різні критерії, що демонструють їхні особливості. Залежно від

мети, яку переслідують різні учасники виборчого процесу, особливості їхньої ролі як носіїв виборчих прав і обов'язків, характеру зв'язків, які виникають між ними, всі вони можуть класифікуватися на різні види [46, с. 35–42].

Залежно від міри участі у виборах Л.М. Козодой усіх учасників виборчих правовідносин пропонує поділити на обов'язкових та факультативних. На його думку, обов'язкові – це суб'єкти виборчого процесу, без яких процес організації і проведення виборів не може мати нормального, законодавчо визначеного, поступального розвитку. До них він відносить виборців, кандидатів, виборчі комісії, державні органи та органи місцевого самоврядування, їх посадових осіб, засоби масової інформації. Якщо умовно уявити відсутність кожного із них, вважає Л.М. Козодой, то можна передбачити, що така відсутність унеможливило б проведення виборчого процесу, або може його призупинити, або стати причиною для визнання таких виборів недійсними. Виходячи з цього, на його думку, законодавство України в окремих випадках спеціально зумовлює можливості продовження терміну виборчого процесу з метою визначення обов'язкових суб'єктів виборчого процесу [46, с. 35–42].

До факультативних Л.М. Козодой відносить партії, блоки партій стосовно виборів Президента, депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів; окремих членів виборчих комісій, офіційних спостерігачів від партій, блоків партій, кандидатів у депутати та іноземних держав. Їхня участь у виборах не є обов'язковою. Звичайно, з точки зору змісту виборчого процесу, відсутність цих суб'єктів звужує його можливості та значення як політично значущого виборчого процесу, але не є причиною для визнання виборів нелегітимними [46, с. 35–42].

Крім цього Л.М. Козодой класифікує суб'єктів виборчого процесу залежно від політико-юридичної природи виборів, що на його думку особливого значення набуває відповідно до цільових установок їхньої участі у виборчих правовідносинах. Відповідно до цього суб'єктів виборчого процесу

він поділяє на політичні та адміністративні.

До політичних суб'єктів науковець відносить громадян, виборців, кандидатів, політичні партії, блоки партій, збори виборців, офіційних спостерігачів від партій, блоків партій, від кандидатів у депутати. На його думку усіх їх об'єднує те, що вони, як правило, мають на меті досягнення певного політичного результату за підсумками виборів, мають право мати свої партійно-політичні установки та розповсюджувати політичну інформацію і політичну рекламу через засоби масової інформації або в інший, не заборонений законодавством спосіб: передавати систему документованих або публічно оголошених відомостей про діяльність політичних діячів, політичних партій, блоків партій, учасників виборчого процесу, які мають стосунок до формування та здійснення державної влади і місцевого самоврядування [46, с. 35–42], „ ... метою розповсюдження якої є: створення громадської думки, вплив на поведінку учасників політичного процесу, пропагування ідей, поглядів, програмних документів політичних організацій, а також окремих політиків чи політичних лідерів для формування їх відповідного іміджу” [41, с. 140–141].

Характеристика політичних суб'єктів, яку зробив Л.М. Козодой цілком відповідає положенню ст. 5 Конституції України про те, що носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Виборче право при цьому є юридичною формою, способом опосередкування процесу отримання та передачі публічної влади виборним органам і посадовим особам.

Як наслідок Л.М. Козодой визначає, що політичні суб'єкти виборчого процесу – це єдині законодавчо визначені представники та виразники влади народу, які прямо або опосередковано впливають на політичний зміст виборчих правовідносин. Усі вони певною мірою мають народний, а не державний характер, їхня діяльність є законним способом боротьби за володіння виборними повноваженнями [46, с. 35–42].

Адміністративні суб'єкти виборчого права можуть бути представлені виборчими комісіями, органами державної влади, органами місцевого самоврядування та їх посадовими особами вважає Л.М. Козодой. На його думку адміністративна ознака вказує на організаційно-управлінську природу цих суб'єктів, яка не має на меті політичні цілі під час виконання своїх обов'язків. Тому характерно, що вони є суб'єктами з певними зобов'язаннями виборчо-правового характеру і не можуть ухилятися від участі в них, не мають права використовувати надані їм повноваження з метою боротьби за володіння виборною посадою. По суті їхнім головним призначенням у виборчій кампанії є забезпечення організаційних, фінансових, матеріально-технічних, інформаційних та інших умов для реалізації політичними суб'єктами своїх прав, здійснення контролю за дотриманням виборчого законодавства, поновлення та захист у разі порушення виборчих прав громадян [46, с. 35–42].

Особливе місце у запропонованій класифікації Л.М. Козодой виділяє спостерігачам та засобам масової інформації. На його думку це зумовлено тим, що вони мають двояку місію у виборчому процесі, і тому їх не можна віднести ні до політичних, ні до адміністративних суб'єктів виборчих правовідносин, так, як в багатьох випадках під час виборів засоби масової інформації зобов'язані інформувати про найбільш значущі рішення та дії виборчих комісій, державних органів та посадових осіб. У цьому випадку, зберігаючи нейтралітет, вони найближче до адміністративних суб'єктів. Але, зважаючи на те, що вони майже не обмежені у проведенні передвиборної агітації та можливості висловлювання своїх політичних симпатій, їх можна віднести до політичних суб'єктів. На думку автора, вони мають належати до окремої групи, яку можна було б назвати специфічними суб'єктами [46, с. 35–42].

Наступним критерієм класифікації суб'єктів виборчого процесу, вважає Л.М. Козодой може слугувати юридична природа їхнього зв'язку з процесом організації та проведення виборів. За цією ознакою їх можна поділити на особливі та звичайні.

До особливих суб'єктів виборчого процесу він пропонує віднести:

виборців, кандидатів, партії, блоки партій, довірених осіб, спостерігачів, виборчі комісії, розпорядників виборчих фондів.

До звичайних суб'єктів – громадян, державні органи, органи місцевого самоврядування та їх посадових осіб, засоби масової інформації. На його думку особливі суб'єкти становлять групу, яка уособлює наявність у них відповідних, законодавчо визначених прав та обов'язків, пов'язаних з належністю їх до виборчого процесу та у сфері організації і проведення виборів. Вони характеризуються лише як суб'єкти у виборчому праві (виборчому процесі) і не можуть бути суб'єктами інших галузей права. Їх наявність є однією із найбільш значущих відмінних рис, особливого правового режиму, притаманного сучасному національному виборчому праву. Інші звичайні суб'єкти виборчих правовідносин не несуть обов'язку погоджувати їхню поведінку лише з нормами виборчого законодавства. Певною мірою вони підпадають під вплив інших галузей права. Тому стосовно даної групи суб'єктів виборчих правовідносин особливо важливо цілковите визначення меж правового регулювання їхнього статусу нормами виборчого права, яке б усувало можливість виникнення невиправданої конкуренції правового міжгалузевого характеру [46, с. 35–42].

Автор даної роботи вважає, що все вище наведене є справедливим для поняття та класифікації такої масштабної правової категорії як учасники виборчого процесу.

Виходячи із вищезазначеного пропонується авторське визначення поняття учасників виборів та референдумів в Україні, як визначених нормами права відносно самостійних суб'єктів виборчого процесу із певними зобов'язаннями виборчо-правового характеру, що наділені правами та обов'язками стосовно організації та проведення виборів.

Автор пропонує такі види учасників виборів і референдумів в Україні: виборці; виборчі комісії, утворені відповідно до Закону України „Про Центральну виборчу комісію” [49]; партії (блоки), що висунули кандидатів у депутати; кандидати у депутати; офіційні спостерігачі.

Геополітична спрямованість сучасного цивілізаційного процесу визначається його глобалізацією, прогресуючим зростанням значущості гуманітарної сфери, високих інформаційних технологій, постіндустріальних принципів суспільного розвитку, підвищенням ролі інтелектуального капіталу та менеджменту, соціальних і гуманітарних чинників економічного прогресу, утвердженням пріоритетності базових засад сталого розвитку, який сприяє не тільки економічному зростанню, а й справедливому розподілу його результатів, розширенню можливостей людей, утворенню ефективного апарату державного управління, що передбачає необхідність реформування виборчого права на зразок європейського та у свою чергу призводить до виникнення правових колізій. Суть загострення юридичних суперечностей полягає, зокрема, у розширенні поля виборчого права, збільшення суб'єктів виборчого процесу, зіткнення прагнень та інтересів, відмінності у праворозумінні, у тлумаченні та розбіжності щодо застосування норм виборчого законодавства. У вирішенні цих проблем важливу роль відіграє уміла організація захисту та реалізації законних інтересів громадян у сфері виборчого права, яка здійснюється суб'єктами виборчого процесу.

Розглянувши поняття адміністративно-правового статусу учасників виборів і референдумів в Україні та їх види можна зробити наступні висновки:

- виборчий процес є системою врегульованих Конституцією та законами України основних послідовних процесуальних стадій (етапів) організації та проведення виборів в Україні;

- учасники виборів та референдумів в Україні це відносно самостійні суб'єкти виборчого процесу із певними зобов'язаннями виборчо-правового характеру, що наділені правами та обов'язками стосовно участі, організації та проведення виборів.

- діяльність суб'єктів виборчого процесу скерована на підтримку здійснення народного волевиявлення та встановлений порядок його забезпечення і носить виконавчо-розпорядчий, управлінський характер. Суспільні відносини, які складаються при цьому, регулюються й охороняються

адміністративно-правовими нормами, дотримання яких, за необхідності, забезпечується державним примусом.

1.2. Зміст адміністративно-правового захисту учасників виборів і референдумів в Україні

Сучасний етап розвитку українського суспільства ґрунтується на Конституції України 1996 р. та пов'язаний із реформуванням національної правової системи загалом та окремих правових інститутів. Такий суспільний процес потребує наукового аналізу низки проблем, серед яких значне місце займають і питання становлення адміністративно-правового регулювання захисту учасників виборів і референдумів в Україні.

Загалом на етапі становлення законодавства щодо правового статусу учасників виборів і референдуму, незважаючи на широкі гарантії вільної правової діяльності суспільства і держави, залишається не визначеним порядок забезпечення захисту учасників виборів і референдумів у результаті довільних дій як державних органів і посадових осіб, так і окремих громадян.

Закони та інші нормативно-правові акти створюють необхідний правовий режим забезпечення публічних та охорони приватних інтересів, чітко виділяють публічні інтереси та запроваджують засоби їх забезпечення і охорони. Це і повноваження державних органів, і порядок вирішення справ, і критерії оцінки актів та дій, і процедури зупинення, скасування актів, які порушують інтереси держави, і стимулювання суспільно корисної діяльності.

О.І. Харитонова розглядає адміністративно-правове регулювання суспільних відносин, у тому числі й у сфері захисту учасників виборів і референдумів, як встановлення державою певних правил поведінки, пов'язаних із виконанням органами виконавчої влади та місцевого самоврядування публічно-владних повноважень щодо виборів і референдумів [15, с. 76].

Адміністративно-правові норми, які регулюють відносини, що розглядаються, є різновидом юридичних правил поведінки у суспільстві, який має ознаки, властиві всім правовим нормам. У зв'язку з цим ці норми мають особливу специфіку, яка не позбавляє їх конструктивних ознак, властивих

нормам права, і не змінює жодну з обов'язкових рис, що характеризують структуру будь-якої правової норми [16, с. 189–190].

Загалом, поняття „норма” у тлумачному словнику (лат. *norma* – правило, взірець) подано як міжгалузевий термін, що використовується для узагальнення певної сукупності людських знань про природу і суспільство. У суспільствознавстві норма означає порядок, правило, що приписує той чи інший спосіб поведінки людей і є продуктом творчості соціальних суб'єктів, зацікавлених у певній спрямованості людських дій [17, с. 186].

Слід зауважити, що у зв'язку з цим законодавець інколи у тексті нормативного акта застосовує термін „правило” замість терміна „норма” [18, с. 13].

Як відомо з теорії права, правові норми відрізняються від соціальних норм тим, що, по-перше, встановлюються державою в особі уповноважених органів, по-друге, формулюються у спеціальних правових актах, по-третє, мають державно-обов'язковий характер, тобто забезпечуються на випадок порушення силою державного примусу [19, с. 56]. Приписи, що містяться в нормі і вводяться в дію офіційно, повинен виконувати кожний суб'єкт, якщо він опиняється в умовах, передбачених правилом. Кожна правова норма формулюється державою, містить чітко визначені юридичні права і обов'язки [16, с. 189–190]. Якщо правило, зазначене в нормі, не виконується добровільно, держава примушує до цього, застосовуючи заходи, передбачені санкціями. Таким чином, норми всіх галузей права мають імперативний, тобто обов'язковий характер, забезпечений примусовою силою держави. Всі ці ознаки властиві й адміністративно-правовим нормам, що регулюють відносини в сфері захисту учасників виборів і референдумів і містять приписи, тобто переважно мають імперативний характер, оскільки передають державне веління.

Аналізуючи форму впливу адміністративно-правової норми на суспільні відносини, слід відзначити те, що для неї характерне застосування приписів до виконання дій, надання дозволу, заохочення до дії і заборони. Найширше

застосування мають приписи, що проявляється у здійсненні органами держави публічно-владних повноважень у сфері забезпечення захисту учасників виборів завдяки владному встановленню належної поведінки, інструкції до дії.

Гіпотеза норми визначає фактичні умови та обставини, за яких виникають адміністративні правовідносини, тобто передбачені нею юридичні права та обов'язки у сфері діяльності щодо забезпечення захисту учасників виборів, та вказує на суб'єктів цих правовідносин. Гіпотеза норми особливо яскраво підтверджує її зумовленість характером суспільних відносин. Як правило, гіпотеза адміністративно-правової норми має складну описову форму та містить цілу низку чітко сформульованих умов, за наявності яких накладається обов'язок чи надається право виконати певні дії під час реалізації функції забезпечення захисту учасників виборів та інших учасників судочинства. А тому вона нерідко формулюється в окремій статті нормативного акта чи декількох статтях одразу, що має велике значення в забезпеченні адміністративних правовідносин, у дотриманні встановленого порядку під час здійснення охоронної діяльності та здійснення контролю за нею з боку держави та суспільства.

Ще складнішим описовим характером відзначається диспозиція адміністративно-правової норми, яка найдетальніше описує права та обов'язки кожного з учасників адміністративних правовідносин. У кожному випадку формулювання адміністративно-правової норми законодавець повинен максимально точно охопити всі можливі ситуації, не допустити відсилань та подвійного розуміння. Це зумовлено, по-перше, великою складністю та специфікою предмета, що описується, – правових відносин у сфері забезпечення захисту учасників виборів; по-друге, роллю, яку виконує держава у дотриманні єдиного порядку забезпечення правових гарантій захисту учасників виборів в Україні, оскільки вона має реалізувати публічні інтереси з урахуванням окремих приватних інтересів; по-третє, участю органів держави і місцевого самоврядування у сфері забезпечення захисту учасників виборів, яка має здійснюватися відповідно до принципу „втручання органів державної

влади та органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб у суспільні відносини не допускається інакше, як на підставі, в межах повноважень та у спосіб, передбачений Конституцією України та іншими законами”.

Як гіпотеза адміністративно-правової норми, так і її диспозиція в часі традиційно мають яскраво виражену тенденцію до ускладнення – ще детальнішого опису необхідної поведінки сторін адміністративних відносин, прав і обов’язків їх суб’єктів.

Тенденція до ускладнення адміністративно-правових норм зумовлена як об’єктивними, так і суб’єктивними чинниками. З одного боку, в умовах переходу до вільного, демократичного суспільства, ринкової економіки спостерігається загальне ускладнення відносин у суспільстві. З іншого – запровадження важелів державного регулювання суспільних відносин, подібних до ринкових, супроводжується і значною мірою забезпечується розширенням участі недержавних суб’єктів у адміністративній діяльності держави та формуванням в Україні правової держави, в якій за її соціальною та правовою природою не повинно залишатися місця та можливостей для будь-якого нехтування правом.

Принципово важливим є той факт, що, згідно з Конституцією України, майже всі первинні та чимало похідних адміністративних правовідносин стали регулюватися нормативними актами вищої юридичної сили – законами України. Саме це зумовило, насамперед, ускладнення адміністративно-правової норми загалом та її гіпотези зокрема. Це явище позитивне і заслуговує в адміністративній науці на всіляку підтримку як таке, що сприяє викоріненню беззаконня, врахуванню об’єктивних інтересів держави, кожного з членів суспільства.

Третім структурним елементом будь-якої адміністративно-правової норми є її санкція. Вона має певні особливості, що визначаються характером адміністративних суспільних відносин. Насамперед, специфічними є види заходів відповідальності, що містяться у санкціях адміністративно-правової норми. Відповідальність охоплює практично весь спектр її можливих видів

(кримінальну, адміністративну тощо). Санкція вказує на засоби адміністративно-правового примусу (попереджувального або запобіжного характеру), заходи дисциплінарної відповідальності, що застосовуються у разі невиконання своїх обов'язків учасниками адміністративних правовідносин – особами, які за своїми функціональними обов'язками забезпечують захист учасників виборів, або кримінальної відповідальності – у разі вчинення ними злочинів.

Санкція адміністративно-правової норми не завжди виражена безпосередньо у змісті того акта, до якого включена ця норма, досить часто вона передбачається іншим актом (наприклад, Порядок організаційно-правової підготовки і виконання дій щодо ведення Державного реєстру виборців [50], Законом України „Про вибори Президента України” або має відсильний характер. Так, наприклад, ст. 27 Закону України „Про порядок відшкодування шкоди, завданої громадянинові незаконними діями органів дізнання, досудового слідства, прокуратури і суду” містить таку санкцію: „завдана шкода відшкодовується в повному обсязі незалежно від вини посадових осіб органів дізнання, досудового слідства, прокуратури і суду”.

Адміністративно-правові норми залежно від обраного критерію можна ділити на окремі види. Правильне розмежування та формування цих норм має важливе теоретичне й практичне значення. Воно дає змогу відображати суть правового регулювання адміністративної діяльності держави й обирати необхідні для цього засоби.

Вважаємо, доцільно використовувати таку класифікацію адміністративно-правових норм, що, з нашої точки зору, найбільш широко використовується в законодавстві щодо захисту учасників виборів.

Насамперед, адміністративно-правові норми розрізняють за сферою дії.

Вони регламентують окремі напрями (функції) адміністративної діяльності держави. Відповідно, можна виділити норми, які регламентують відносини, що стосуються реалізації функції регулювання діяльності органів, які забезпечують захист учасників виборів (застосування окремих засобів

державного регулювання), здійснення державного контролю за діяльністю правоохоронних органів, які забезпечують захист учасників виборів, надання адміністративних послуг тощо.

За обсягом правового регулювання можна виділити адміністративно-правові норми загального та спеціального характеру. Перші стосуються загальних засад провадження діяльності органів, які забезпечують захист учасників виборів. До них можна віднести норми, що встановлюють правові основи участі держави в їхній діяльності (наприклад, ст. 10 Закону України „Про прокуратуру”). Реалізація спеціальних адміністративно-правових норм пов’язана з правовідносинами, які виникають з окремих умов діяльності правоохоронних органів щодо захисту учасників виборів, при застосуванні різноманітних засобів та механізмів адміністративно-правового регулювання їхньої діяльності (Статуту патрульно-постової служби міліції України [51] тощо).

За способом правового регулювання поведінки суб’єктів адміністративної діяльності норми можна поділити на норми-завдання, норми-принципи, норми-дефініції, норми-вказівки, норми-заборони, норми-рекомендації, норми-стандарты та нормативи. Застосування подібної класифікації правових норм дає змогу створювати різноманітні комбінації для розпорядчого, дозвільного, регламентаційного та інших способів правового регулювання [18, с. 18].

Норми-завдання мають тривалу дію і містять нормативну орієнтацію для участі держави та місцевого самоврядування у регулюванні забезпечення захисту учасників виборів, а також є орієнтиром адміністративної діяльності. До норм-завдань можна віднести, наприклад, Кодекс поведінки посадових осіб щодо підтримання правопорядку, прийнятий Генеральною Асамблеєю Організації Об’єднаних Націй.

Норми-принципи містять стійкі сутнісні характеристики як суб’єктів, так і об’єктів адміністративної діяльності.

Норми-дефініції дають нормативні визначення, обов’язкові до

застосування, в тексті закону або іншого правового акта.

Норми-вказівки стосуються конкретних дій, які мають виконати їхні адресати.

Норми-заборони містять застереження проти можливих неправомірних дій. Норми-рекомендації містять методичні, науково-методичні та інші поради щодо раціональних дій у сфері адміністративної діяльності. Ці норми, наприклад, містяться в Порядку здійснення органами ведення Державного реєстру виборців візуального та автоматизованого контролю повноти і коректності персональних даних Державного реєстру виборців, що затверджений Постановою Центральної виборчої комісії України від 11.03.2009 р. № 14.

Норми-стандарти містять техніко-економічні, соціальні, екологічні, технологічні та інші нормативи як техніко-юридичні правила.

Залежно від змісту адміністративно-правові норми можуть бути матеріальними і процесуальними.

Процесуальні норми встановлюють процедуру застосування і дії норм матеріального права, порядок діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування у сфері захисту прав учасників виборів та референдумів.

Завершуючи розгляд питання про класифікацію адміністративно-правових норм, необхідно зазначити, що фактичний поділ цих норм може здійснюватися і за іншими критеріями (наприклад, за термінами їхньої дії, за цільовим призначенням тощо). Важливо лише відзначити, що при обранні будь-якого критерію класифікації адміністративно-правових норм, які регулюють діяльність щодо забезпечення захисту учасників виборів, фактичний поділ цих норм на певні групи і види повинен мати реально значущі наукові або практичні завдання.

Загалом, кількість адміністративно-правових норм, що регулюють діяльність у сфері виборчого права суттєво збільшилася протягом останніх 5 років та потребує систематизації.

Аналізуючи сучасний стан законодавства щодо забезпечення захисту

учасників виборів та адміністративно-правових норм, що регулюють діяльність правоохоронних органів із зазначеного питання, слід зауважити, що конституційні основи відповідної діяльності закріплюються встановленими Конституцією України принципами організації влади (ст. 6), конкретними завданнями побудови демократичного суспільства, правової держави (ст. 1), суспільне життя в якій ґрунтується на засадах політичної, економічної й ідеологічної різноманітності (ст. 15) [2]. У зв'язку з цим такими основами слід вважати законність, демократизм, поділ влади, публічність, гласність, тобто незмінні засади конституційного ладу, закріплені у розділі 1 Конституції України.

Вихідним моментом конституційних основ сучасного правового статусу органів, які забезпечують захист учасників виборів, є принцип, відповідно до якого органи державної влади і органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі та в межах повноважень і у спосіб, передбачений Конституцією і чинними законами України (ч. 2 ст. 19 Конституції) [2]. Такі повноваження випливають зі самої суті правової держави і принципу верховенства права: право має домінувати над органами влади, не допускати можливого свавілля з боку останніх, забезпечувати можливість контролю громадянського суспільства за державною діяльністю, в тому числі за здійсненням публічно-владних повноважень у сфері забезпечення захисту учасників виборів. Тобто в цьому випадку має діяти загальноправовий дозвільний принцип: „Дозволяється лише те, що дозволено законом”. Саме на підставі цього основоположного принципу мають визначатися публічно-правові засади охорони прав учасників виборів та референдумів та, відповідно, сфера публічно-владних відносин у діяльності органів та посадових осіб на яких вказані функції покладені нормативно-правовими актами [18, с. 21].

Відповідно до зазначеного принципу органам державної влади та місцевого самоврядування, які мають право здійснювати адміністративно-правове регулювання, дозволяються лише такі дії, методи та форми діяльності, які безпосередньо регламентовані законом, що визначає їхній правовий статус і

компетенцію. Навіть видаючи законодавчі заборони, держава може запровадити лише такі обмеження суб'єктивних прав громадян, метою яких є сприяння забезпеченню загальнонародних інтересів добробуту суспільства і, що особливо важливо, які визначені лише законами, прийнятими Верховною Радою України. Це впливає із базової (основоположної) конституційної норми, яка визначає, що головним обов'язком правової держави є утвердження і забезпечення прав і свобод людини (ч. 2 ст. 3) [2].

Закони України надають органам державної влади та місцевого самоврядування право здійснювати публічно-владні повноваження у сфері забезпечення захисту учасників виборів, тим самим визначаючи правоздатність їх посадових осіб та, відповідно, повноваження у забезпеченні охорони прав громадян.

До підзаконних актів, що регулюють діяльність органів та посадових осіб які забезпечують захист учасників виборів, належать:

- укази і розпорядження Президента України. Наприклад, Указ Президента України від 7 лютого 2008 р. № 109/2008 „Про першочергові заходи щодо забезпечення реалізації та гарантування конституційного права на звернення до органів державної влади та органів місцевого самоврядування”;

- постанови і розпорядження Кабінету Міністрів України, що, як і укази та розпорядження Президента, є інструментами виконавчої влади і деталізують законодавство, вчасно в межах наданої компетенції уточнюють його. Такі постанови мають переважно технологічний характер і, дублюючи норми законів, деталізують їх. Наприклад, Постанова Кабінету Міністрів України від 29 січня 2003 р. № 117 „Про Єдиний державний автоматизований реєстр осіб, які мають право на пільги”;

- накази Міністерства внутрішніх справ України – центрального органу виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізацію єдиної державної політики у сфері забезпечення захисту учасників виборів і має право здійснювати координацію діяльності органів державної влади. Наприклад, накази Міністерства внутрішніх справ України „Про вдосконалення реагування

на повідомлення про злочини, інші правопорушення і події та забезпечення оперативного інформування в органах і підрозділах внутрішніх справ України” від 04.10.2003 р. № 1155, „Про порядок приймання, реєстрації та розгляду в органах і підрозділах внутрішніх справ України заяв і повідомлень про злочини, що вчинені або готуються” від 14.04.2004 р. № 400;

- постанови, накази й інструкції міністерств, відомств і державних комітетів, що мають галузеве спрямування;

- рішення та розпорядження місцевих органів виконавчої влади і місцевого самоврядування.

Отже, наведені приклади чинного нормативного масиву, що регулює діяльність щодо захисту учасників виборів, свідчать про адміністрування діяльності органів та посадових осіб із зазначеного питання актами комплексної галузі законодавства. Це об’єктивний процес, який зумовлений розвитком суспільних відносин, що виникають з приводу здійснення органами виконавчої влади та місцевого самоврядування публічно-владних повноважень у сфері захисту учасників виборів та референдумів, оскільки діяльність учасників виборів та референдумів є юридичною діяльністю, яка здійснюється від імені держави.

Прийняття Конституції України закріпило основу принципово нового погляду на суспільне призначення адміністративного права, його якісно нову роль у регулюванні відносин між державою і громадянами. В його ціннісній характеристиці акценти щоразу більше зміщуються до правоохоронних та правозахисних. За своїм глибинним призначенням, як зазначає В. Авер’янов, – адміністративне право має визначатися як „право забезпечення і захисту прав людини” [52, с. 10].

На думку Г. Ткач адміністративно-правовий захист прав особи служить надійною гарантією швидкого, ефективного та об’єктивного перетворення загального поняття захист прав людини з риторики в реальність. Важливою ознакою доступності цього способу захисту є його „собівартість” (розмір витрат – від моральних засобів до витрачених зусиль і часу). Проте

адміністративно-правовий захист стане насправді „економічним” за умови перегляду пануючих у цій сфері концепцій та процесуального законодавства. Власне адміністративний порядок захисту прав і свобод громадян, вважає Г. Ткач, визначається не характером охоронюваних прав, а колом державних органів, які здійснюють цей захист, та змістом норм, що регулюють процес їх правозахисної діяльності [53, с. 240].

Необхідно розмежовувати поняття „охорона” і „захист”. Так, Б.Ю. Тихонов під охороною розуміє профілактичні заходи, що здійснюються державними органами і громадськими організаціями для попередження порушень прав громадян, а також усунення різних перешкод, які заважають реалізації цих прав. Захистом він вважає примусовий спосіб відновлення порушеного права. Охорона, таким чином, охоплює заходи, що застосовуються до порушника прав і свобод, а захист – заходи, що застосовуються після правопорушення для поновлення порушеного права [54, с. 11].

С.С. Алексєєв під захистом прав розуміє державно-примусову діяльність, спрямовану на реалізацію „відновлювальних” завдань – на поновлення порушеного права, забезпечення виконання юридичного обов’язку [55, с. 51].

К. Горностай вважає, що захист прав і свобод людини і громадянина – це забезпечення чи відновлення порушеного суб’єктивного права компетентними органами чи самим суб’єктом цього права [56, с. 51].

На думку В. Новосьолова охорона передбачає як попередження порушень прав і свобод, так і їх захист. Поняття „захист” більш вузьке порівняно з поняттям „охорона” і є його складовою [57, с. 7].

М.І. Бару вважає, що поняття „захист” включає в себе не тільки сукупність прав і обов’язків, якими особистість наділена згідно з чинними правовими нормами, але й фактичне забезпечення цих прав на основі гарантій, установлених законодавством [58, с. 26].

В.В. Назаров зазначає те, що поняття „охорона” і „захист” перебувають в одній площині, оскільки вони мають єдиний критерій виміру – права та свободи людини і громадянина [59, с. 385–391].

В. Селиванов говорить, що для правової держави охорона і захист прав людини, забезпечення меж її свободи в суспільстві, неприпустимість порушення простору свободи, що визначено правом, – це не просто її органічні політико-правові функції, це її головна мета, якій мають підкорятися усі її дії [60, с. 8].

На думу В.В. Назарова нині саме стан здійснення, охорони і захисту (насамперед, юридичними засобами) прав і свобод людини є визначальним показником рівня гуманності, культури будь-якого суспільства та держави [59, с. 385–391].

В.В. Назаров вважає, що самі заходи захисту є первинною захисною реакцією на самий факт відхилення від охоронних заходів, мають завдання примусити зобов'язану особу виконувати обов'язки, покладені на неї законом [59, с. 385–391].

С. Шевчук вважає, що питання захисту прав людини та приведення української системи цього захисту як за формою, так й за змістом, до європейського рівня, хоча би стосовно мінімальних стандартів, що гарантуються Європейською конвенцією про захист прав людини та основних свобод 1950 р. та практикою Європейського суду з прав людини, є, по суті, нашим першим важливим європейським іспитом відданості нашої правничої еліти європейським правовим ідеалам та цінностям. Позитивне складання цього іспиту необхідне не лише для задоволення прагнень України до вступу в Європейській Союз. Це насамперед потрібно нашим громадянам, фізичним та юридичним особам, які щоденно потерпають від порушення своїх прав та свобод [61, с. 8].

В.В. Назаров поділяє захист прав і свобод особи на внутрішньодержавний, що здійснюється за допомогою внутрішньодержавних засобів захисту прав і свобод особи, і міжнародний, що здійснюється на основі загальноновизнаних засад і норм, які регулюють сферу захисту прав і свобод особи міжнародними установами і організаціями, що наділені відповідними функціями і повноваженнями [59, с. 385–391].

В свою чергу, на думку В.В. Назарова, внутрішньодержавний захист прав і свобод особи поділяється за суб'єктами здійснення цього захисту на:

- судовий;
- прокурорський;
- захист прав громадян захисником;
- захист Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини;
- захист прав людини і громадянина громадськими правозахисними організаціями [59, с. 385–391].

На думку автора у виборчому процесі діяльність відповідних суб'єктів має виражатися в правових і організаційних заходах, що спрямовані на захист людини, її життя, здоров'я, права, свободи та законні інтереси незалежно від віку, статі, національної, расової приналежності і мови; недопущенні у своїй діяльності незаконних обмежень і порушень прав, свобод та законних інтересів громадян; забезпеченні необхідних умов реалізації громадянами своїх прав, свобод та законних інтересів; скасуванні незаконного правозастосовного акту та відновлення порушених прав, свобод та законних інтересів особи; відшкодуванні шкоди, завданої в результаті незаконного обмеження прав особи; притягненні особи, винної у вчиненні правопорушення, до відповідальності.

В.В. Назаров слушно зазначає те, що для того, щоб права людини реалізовувалися на практиці, не залишалися декларацією, для їх реального відтворення необхідно, щоб кожен хто залучається у конкретну правову сферу діяльності умів ними користуватися. При цьому відповідні права повинні забезпечуватися державою, бути вищою цінністю [59, с. 385–391].

І.Я. Дюрягін вважає, що право на захист подібно до зброї: якщо воно необхідно, потрібно вміти ним користуватися [62, с. 49].

Дуже важливе значення для забезпечення адміністративно-правового захисту учасників виборів і референдумів в Україні займають форми і методи адміністративно-правової діяльності. За допомогою форм здійснюється реалізація компетенції державних органів в даній сфері.

І.Л. Бачило визначає, що форми управлінської діяльності – це зовнішні, постійно фіксовані прояви практичної активності державних органів по формуванню і реалізації правозахисних цілей і функцій. До форм правозахисної діяльності науковець відносить: встановлення адміністративно-правових норм; застосування цих норм права; здійснення організаційних дій; здійснення матеріально-технічних операцій.

В загальному вигляді, на думку І.Л. Бачила, можна виділити дві форми:

- правові, за допомогою яких фіксуються правозахисні дії, які мають юридичне значення (встановлення і застосування правових норм);
- організаційні, пов'язані із здійсненням певних колективних чи індивідуальних дій оперативного-організаційного і матеріально-технічного характеру [63, с. 21–29].

Н.А. Осипенко особливе місце відводить організаційно-правовим формам, які відображають факт того, що в державних органах більшість правових форм являються юридично коректними тільки у випадку їх прийняття через встановлені організаційні процедури. Організаційні адміністративно-правові процедури діють у відповідності із регламентами при прийнятті правових актів представницькими органами державної влади і місцевого самоврядування, рішень органів судової влади. Як правило, на застосування організаційних форм витрачаються великі матеріальні і фінансові ресурси [64].

Навряд чи можна називати нормальним становище в країні, коли багато говорять про порушення прав учасників виборів та референдумів в Україні, але не завжди повідомляють про притягнення до відповідальності в судовому і адміністративному порядку тих, хто порушує їх права, ухиляючись таким чином від адміністративно-правового захисту учасників виборів і референдумів в нашій державі.

На думку Н.А. Осипенко формами забезпечення адміністративно-правового захисту громадян являється перш за все контроль і нагляд. Роль контролю як функції і форми захисту свободи правозахисної діяльності

громадян різна:

- по-перше, це контроль, як такий, коли він перевіряє законність, доцільність, ефективність управлінської діяльності і виконуваність робітників системи управління;

- по-друге, існує нагляд, коли оцінюється тільки стан режиму законності правозахисних дій і здійснення заходів адміністративного примусу [64].

Нагляд, вважає Н.А. Осипенко, являється різновидом контролю і полягає тільки у перевірці законності здійснюваних дій. Тобто, нагляд, на думку науковця – це контроль у вузькому значенні за законністю застосування заходів адміністративного примусу [64].

Автор погоджується із думками науковців щодо визначення, характеристики та змістовного аналізу форм адміністративно-правового захисту громадян щодо формування і реалізації правозахисних цілей і функцій. До форм правозахисної діяльності, вважає автор, необхідно віднести: адміністративно-правові норми, які регламентують захист прав, свобод та законних інтересів суб'єктів виборчого процесу; практичне застосування цих норм під час проведення виборів; здійснення організаційних дій, пов'язаних із виборчим процесом в Україні.

Ю.П. Битяк вважає, що під методом слід розуміти сукупність прийомів (засобів) впливу на суспільні відносини, що складають її предмет, застосування яких дозволяє створити належні умови для реалізації і захисту прав громадян, нормального функціонування громадянського суспільства й держави [4, с. 29].

Щодо методів адміністративно-правового захисту громадян, то під цими методами Н.А. Осипенко розуміє спосіб, прийом практичної реалізації правозахисних завдань і функцій в повсякденній діяльності органів управління (посадових осіб) на основі закріпленої за ними компетенції у встановлених межах і у відповідній формі. Методи, на її думку дають вичерпний перелік на питання, як функціонує правозахисний механізм, як практично здійснюються правозахисні функції, за допомогою яких засобів. Особливістю цих методів являється їх застосування за дорученням держави, тобто офіційно, а також у

встановленому порядку. Вони відповідають певним вимогам: мати здатність формувати і забезпечувати реалізацію правозахисних впливів, бути різними і пристосованими до широкого використання, бути реальними і гнучкими [64].

Н.А. Осипенко виділяє дві групи методів: методи функціонування органів державної влади та місцевого самоврядування, які здійснюють адміністративно-правовий захист фізичних осіб; методи забезпечення реалізації правозахисних цілей і функцій.

Перші методи охоплюють способи, прийоми, дії осіб, органів і посадовців, які залучені до процесу управлінсько-правового захисту, що пов'язані з підготовкою та реалізацією правозахисних рішень, а також здійснення організаційної правозахисної діяльності. Методи першої групи передбачають використання наступних способів і прийомів дій: вивчення конкретних ситуацій на місцях, на керованих об'єктах, теоретичне усвідомлення правозахисної проблеми; ознайомлення з наявним досвідом вирішення подібного завдання; складання інформаційних записок, доповідей і довідок; аналіз статистичних матеріалів; обґрунтування різних альтернатив вирішення проблеми [64].

Друга група методів зв'язана із правовою і управлінсько-захисною діяльністю: методи роботи з інформацією, методи правотворчої, оперативно-виконавчої і правоохоронної діяльності, методи підготовки і проведення організаційних заходів, методи відбору і розвитку управлінських кадрів [64].

У зв'язку з тим, що адміністративно-правовий захист – це взаємодія людей, тому у ньому важливе значення належить прийомам, способам, операціям стимулювання, активізації і направлення діяльності громадянина зі сторони державних органів і посадових осіб. З цієї точки зору методи забезпечення реалізації правозахисних цілей і функцій, вважає Н.А. Осипенко, можна поділити на морально-етичні, соціально-політичні, економічні і адміністративні. Морально-етичні методи – це відношення в процесі захисту прав фізичних осіб до гідності, честі і совісті людини. Вони включають в себе заходи виховання, роз'яснення і популяризації цілей та змісту адміністративно-

правового захисту, заходи морального сприяння і стягнення, врахування психологічних особливостей характеру людини. В процесі адміністративно-правового захисту використовуються соціально-політичні методи, пов'язані з умовами праці, побуту, наданням соціальних послуг, розвиток суспільної і політичної активності. Вони впливають на соціально-політичні інтереси громадян, їх адміністративно-правовий статус, можливості самозахисту. Економічні методи, які застосовуються у правозахисній діяльності, обумовленні роллю економічних інтересів в житті громадян, і відповідно, в процесі адміністративно-правового захисту. Можливість набуття і розширення приватної власності, свобода підприємництва, діючі в суспільстві матеріальні стимули, характер і рівень оплати праці, інші економічні явища завжди привертають увагу, керуючись цим, органи державної влади і місцевого самоврядування можуть багатого досягти у реалізації правозахисних цілей і функцій [64].

Автор цілком погоджується із думкою Н.А. Осипенко і визначає, що методи адміністративно-правового захисту учасників виборів і референдумів в Україні – це способи реалізації завдань і функцій в повсякденній діяльності органів державної влади, які здійснюються на основі закріпленої за ними компетенції у встановлених межах і у конкретній, чітко вираженій формі. До методів адміністративно-правового захисту учасників виборів і референдумів в Україні слід віднести:

- методи функціонування органів державної влади на яких покладено обов'язок захисту прав суб'єктів виборчого процесу;
- методи, що забезпечують реалізацію правових цілей.
- методи, що забезпечують реалізацію правозахисних функцій.

Адміністративному праву належить важлива роль у захисті особи від неправомірних і недоцільних дій суб'єктів влади та органів місцевого самоврядування, – адже у взаємовідносинах з цими суб'єктами найбільш конкретно виявляється адміністративно-правовий статус громадян.

Як зазначає Г. Ткач, у демократичній правовій державі кожне право

особи, закріплене будь-яким актом держави, забезпечується всією повнотою влади, причому право, закон охороняють і такі інтереси кожної особи та громадянина, які прямо не передбачені законодавством, але випливають з духу законів та інтересів держави або їм не суперечать. Отже, вважає науковець, законними можна вважати не лише права, закріплені в законі чи іншому нормативному акті. На її думку в адміністративно-правовому порядку охороняються різні життєво важливі інтереси кожної особи, які через свою численність не завжди спеціально обумовлені в актах державних органів. Це так звані законні інтереси громадян. Йдеться про інтереси особи, здійснення яких не забороняється, а навпаки, заохочується, стимулюється, а в разі перешкод в їх реалізації – охороняються і захищаються державою [53, с. 241].

Слід відмітити те, що порушення законних інтересів учасників виборів і референдумів в Україні може також виявлятися у покладанні на громадян не передбачених законом обов'язків. Отже, коли йдеться про захист прав і законних інтересів суб'єктів виборчого процесу, маються на увазі не тільки прямо передбачені в правових актах права особи, але й її інтереси, які не суперечать інтересам держави, суспільства, інших громадян.

На думку Г. Ткач відносини між особою та органом влади (посадовою особою), як правило, в реальному житті будуються за моделлю, передбаченою правовими нормами, проте можуть виникати й конфліктні ситуації. Вони зумовлюються тим, що в одних випадках норми, які регламентують діяльність посадових осіб та відображають певні тенденції, традиції і звички в роботі апарату управління, найчастіше за головну функцію визнають охорону інтересів держави в цілому, а функції, пов'язані із забезпеченням прав та інтересів особи, стають другорядними. Тому так часто посадові особи абстрактний державний інтерес (який, по суті, є лише внутрішньо апаратним інтересом), ставлять понад інтереси конкретної особи. В ряді випадків це обумовлюється чисто суб'єктивним розумінням загального (суспільного) інтересу, який суперечить суті принципу об'єктивності в державному управлінні. Крім того, науковець вважає, що посадові особи можуть свідомо

порушувати права та законні інтереси громадян, зловживаючи довіреною їм владою, виявляючи бюрократизм і некомпетентність. Це може виявлятися в створенні перешкод у реалізації прав чи задоволенні інтересів, або позбавленні (обмеженні) можливості користуватись певним соціальним благом, або переданні цього блага іншій особі [53, с. 242].

Важливе місце в реалізації адміністративно-правового захисту прав та законних інтересів суб'єктів виборчого процесу займають органи державної влади, оскільки реалізація багатьох прав залежить не лише від дій самої особи, але й від правозастосувальної діяльності цих органів та від прийняття ними відповідних рішень.

Виборче право є одним із важливих правових інститутів будь-якої демократичної держави. Як правило, у конституціях держав містяться основи законодавчого регулювання загальнонаціональних і місцевих виборів; більш конкретні питання організації підготовки та проведення виборів підлягають законодавчому регулюванню [65].

Національне виборче законодавство України, як джерело виборчого права, має певну специфіку правових норм.

Як зазначає В. Шаповал, „відносини державного владарювання пов'язані з організацією та здійсненням публічної влади” [66, с. 56].

Внаслідок такого предмету регулювання виборче право має виходити у сферу політичних відносин, які вивчаються методами політичної науки. Такий контакт науки права та політичної науки, і, відповідно, різних методів вивчення особливо природний для виборчого права, оскільки у виборчому процесі надзвичайно тісно переплітаються правові відносини і політична боротьба.

За словами А.П. Зайця загальновизнаним є твердження, що вибори – центральний елемент демократії. Існує навіть певна тенденція ототожнення демократії з регулярними виборами. Це не зовсім так, бо не всі вибори є демократичними, і ХХ століття дало багато протилежних прикладів. Практика радянського чи фашистського тоталітаризму або ісламської теократії Ірану є

типовими в цьому відношенні. Однак представницька демократія як форма політичного режиму не може адекватно існувати без систематичного й регулярного застосування процедури виборів. Саме завдяки вільним виборам, що є формою прояву прямої демократії, формою безпосереднього народовладдя, вважає А.П. Заєць, отримують можливість легально (на законних підставах) і легітимно (на основі загальносуспільного визнання) працювати органи представницької демократії „республіканський лад, яких є, по суті, вільним устроєм, заснований на порядку, пов'язаному насамперед з легітимацією влади на основі вільних виборів” [67, с. 94].

Ідея виборів і виборності влади, на думку Н. Богашевої та Ю. Ключковського, пронизує всі означення демократії, пов'язуючи між собою державні інституції, ідею суверенітету народу (нації), інститут громадянства, фундаментальні особисті та політичні права і свободи. Вони вважають, що влада отримує законну силу в ході загальнонародних виборів, це народне волевиявлення, на їхню думку, є актом, у якому політична воля нації безпосередньо втілюється у владні політичні структури, легітимізує їх, стає державною волею. Саме в цей момент нація реалізується як суверен, а її члени – як громадяни держави. Отже, демократія через інститут виборів проявляє себе як взаємозв'язок і взаємопроникнення держави та суспільства, які не протистоять одне одному (що виключало б стабільне їх існування й означало б глибоку кризу нації) і не зливаються (як в умовах тоталітарного режиму), а формують політичну єдність громадян – політичну націю [68, с. 400–404].

Ю.Б. Ключковський вважає, що особливе значення інституту виборів для самої суті демократії стало причиною того унікального факту, що для національного за своєю природою об'єктивного виборчого права, як для жодного іншого правового інституту, розроблені загальновизнані міжнародні стандарти дотримання яких перебуває у полі постійної уваги міжнародної громадськості. Серед основних міжнародних документів, які містять ці принципи, слід назвати Загальну Декларацію прав людини ООН 1948 року (стаття 21), Міжнародний пакт про громадянські та політичні права ООН 1966

року (зокрема, стаття 25) та Загальний коментар статті 25 цього Пакту (Комітет ООН з прав людини) 1996 року, Документ Копенгагенської наради Конференції щодо людського виміру 1990 року та Декларація Міжпарламентського Союзу про критерії вільних і чесних виборів 1994 року [68, с. 400–404].

Аналізуючи трансформацію виборчої системи в Україні, потрібно, вважають В.Ф. Погорілко та М.І. Ставнійчук, визначитися з розумінням цього важливого терміну. Термін „виборча система” на їх думку в широкому розумінні означає порядок організації і проведення виборів до представницьких органів державної влади, місцевого самоврядування і здійснення громадянами своїх виборчих прав. Ґрунтується на принципах виборчого права. У вузькому сенсі виборча система вважають науковці це – спосіб визначення результатів виборів, тобто спосіб, у який розподіляються депутатські мандати між кандидатами на ці посади залежно від результатів голосування [69, с. 107].

Автор вважає, що глибоке дослідження та аналіз виборчої системи України має важливе значення для забезпечення адміністративно-правового захисту суб’єктів виборчого процесу.

Ю.Б. Ключковський слушно наголошує на тому, що доцільно звертати увагу на механізми та гарантії реалізації основних принципів виборчого права, до яких звичайно відносять такі засади: справжні, періодичні, загальні, рівні, прямі, вільні і чесні вибори, таємне, особисте, одноразове та факультативне голосування [68, с. 400–404].

М.І. Мельник, А.М. Ришелюк вважають, що виборча система не є суто технічним засобом, вона перебуває у самій серцевині державної системи правління. Водночас проблема прийняття тієї чи іншої виборчої системи є переконливою ілюстрацією тези про засадничу доцільність (на відміну від критерію правильності) подібних принципових рішень [70, с. 707].

Як підкреслює В. Шаповал, „взаємовідносини виборців та обранців не можна ототожнювати з такими, що виникають між учасниками цивільно-

правових договірних відносин. Вибори не призводять до виникнення якихось суб'єктивних стосунків між виборцями та обранцями. Волевиявлення виборців обмежується самим актом обирання і за умов вільного мандата практично не впливає на зміст правового статусу парламентаріїв” [66, с. 71].

В контексті цього однією з головних і беззаперечних ознак демократичної держави є наявність розвинутого виборчого законодавства, яке забезпечує практичну можливість кожному громадянину реалізувати свої виборчі права, права інших учасників виборчого процесу та наявність судового захисту цих прав. Виходячи з того, що сфера правосуддя у цивільних справах визначається об'єктом судового захисту, а стаття 124 Конституції України закріпила необмеженість судової юрисдикції, передбачивши, що юрисдикція судів поширюється на всі правовідносини, що виникають у державі [2], надзвичайно актуальною стає проблема реалізації права на судовий захист стосовно таких фундаментальних прав, якими є виборчі права громадян, а також права інших учасників виборчого процесу.

М.В. Жушман наголошує на тому, що в Україні за роки незалежності було створено новітнє законодавство про вибори. Виборчі закони визначили основні засади виборчого права, процедури виборчого процесу. Особливістю є те, вважає науковець, що у них містяться окремі глави, присвячені судовому порядку розгляду виборчих спорів. Порядок розгляду виборчих справ регламентується і ЦПК України. У зв'язку з цим, об'єктивно виникають питання узгодженості процесуальних норм, що містяться в законодавстві про вибори та ЦПК України [71, с. 55–59].

Саме сприйняття необхідності забезпечення правових стандартів і наближення до їх законодавчої реалізації становило основну рушійну силу еволюції виборчого законодавства української держави за період її сучасного незалежного розвитку, і це закономірно, оскільки сприяє демократичному розвитку держави.

Дослідження змісту адміністративно-правового захисту учасників виборів і референдумів в Україні дозволило зробити такі висновки:

- адміністративно-правове регулювання забезпечення захисту учасників виборів та референдумів є специфічним різновидом правового регулювання, спрямованим на втілення організаційно-правових засобів забезпечення комплексу заходів для охорони життя і здоров'я, захисту їхньої честі і гідності, прав, свобод і законних інтересів, збереження матеріальних цінностей, забезпечення сприятливих умов роботи виборчих комісій;

- на сучасному етапі адміністративно-правове регулювання захисту учасників виборів та референдумів забезпечено системою норм, яка за предметною і цільовою ознаками поєднує різномірний правовий матеріал, пов'язаний зі здійсненням органами виконавчої влади та місцевого самоврядування публічно-владних повноважень у сфері захисту учасників виборів та референдумів, застосуванням конкретних форм і методів адміністративної діяльності, здійсненням органами державної влади та місцевого самоврядування організаційних повноважень щодо практичного виконання завдань, що стоять перед ними у сфері захисту учасників виборів та референдумів;

- за своїм змістом захист учасників виборів та референдумів – це діяльність спеціально уповноважених на те органів і посадових осіб, спрямована на виконання цілої низки зовнішніх і внутрішніх організаційних завдань і функцій, що повинні забезпечити всебічну охорону життя і здоров'я, честі і гідності, прав, свобод і законних інтересів учасників виборчого процесу;

- захист учасників виборів та референдумів – це встановлення і підтримка за допомогою адміністративних та інших правових засобів особливого безпечного режиму функціонування системи виборчих комісій, спрямованого на створення належних умов для роботи та реалізації громадянами виборчих прав.

1.3 Законність адміністративно-правового захисту учасників виборів і референдумів в Україні

При здійсненні загального аналізу адміністративно-правового захисту учасників виборів і референдумів в Україні важливим аспектом є вивчення змісту та практики реалізації основних принципів адміністративно-правового статусу суб'єктів виборчого процесу. Це дозволить розкрити реальний стан адміністративно-правового статусу учасників виборів і референдумів в Україні. Ця проблема в теоретичному плані є недостатньо розробленою, дискусійною з точки зору розуміння змісту категорії. Необхідною є і систематизація принципів адміністративно-правового статусу суб'єктів виборчого процесу в цілому.

Слід зазначити те, що термін „принцип” походить від латинського слова „principium”, яке означає основні найзагальніші, вихідні положення, засоби, правила, що визначають природу і соціальну сутність явища, його спрямованість і найсуттєвіші властивості [72, с. 2].

В етимологічному розумінні слово „принцип” означає основне, вихідне положення якоїсь теорії, вчення, науки і т.п.; керуюча ідея, основне правило діяльності якого-небудь механізму, приладу, установки [73, с. 586; 74, с. 400].

В юридичній літературі під принципами розуміються загальні керуючі, вихідні положення, які визначають найсуттєвіші сторони певного виду державної діяльності [75, с. 37; 76, с. 51].

М.С. Кельман та О.Г. Мурашин вважають, що принципи права – це керівні ідеї, які характеризують зміст права, його сутність і призначення в суспільстві. На їхню думку, принципи права виступають в якості своєрідної конструкції, на якій будуються і реалізуються не тільки окремі норми права, інститути і галузі права, а й вся система права. Саме принципи, вважають дані науковці, служать основним орієнтиром всієї правотворчої, правозастосовчої і правоохоронної діяльності державних органів [77, с. 26].

Як зазначають М.С. Кельман та О.Г. Мурашин, значення принципів права полягає в тому, що вони у стислому вигляді, концентровано відображають найсуттєвіші риси права, є „обличчям” права, вони:

- здійснюють узагальнене закріплення основ суспільного ладу;
- забезпечують єдине формулювання правових норм;
- забезпечують їх вплив на суспільні відносини шляхом правового регулювання та інших видів правового впливу [77, с 26].

Ю.П. Битяк, звертаючись до розуміння принципів адміністративного права, зазначає, що це вихідні, об’єктивно зумовлені основоположні засади, відповідно до яких формується й функціонує система та зміст цієї галузі права [4, с. 29].

До принципів адміністративно-правового статусу учасників виборів і референдумів в Україні віднесені саме ті ідеї й положення, які володіють певними характерними якостями. Принципами адміністративно-правового статусу суб’єктів виборчого процесу можуть вважатися лише такі правила, які визнані з боку суспільства та держави, віднесені до розряду найважливіших ідей і положень правового статусу та записані в Конституції України й інших законодавчих актах в якості керівних ідей, що у загальному фіксують місце учасників виборів у суспільстві та державі.

У сукупності принципи служать основою для всіх конкретних правових актів, що регулюють організацію і діяльність державного інституту в цілому або окремих його ланок. Такі правові акти не можуть суперечити основним принципам, оскільки останні у своїй більшості закріплені в законі, що має вищу юридичну силу – Конституції України.

Принципи є правовими вимогами. Але на відміну від конкретних законодавчих розпоряджень, ці вимоги обов’язкові не лише для органів, посадових осіб і громадян, які покликані додержуватися і виконувати закони, але і для законодавчих органів, котрі, створюючи нові закони або коректуючи вже діючі, повинні зважати на загальноприйняті демократичні вимоги чи традиції у тій чи іншій сферах [76, с. 51].

Ідеї та положення, що визнаються принципами, мають високу правову форму закріплення. Якщо одні з них чітко прописані в Конституції, законі, то інші прямо в них не зазначені. Це, безумовно, залежить від способу вираження принципів (текстуальне закріплення та змістове закріплення). Тому доводиться їх формулювати, виходячи зі змісту або всієї Конституції (закону), або тієї її частини, у якій зафіксований досліджуваний у даному випадку інститут. Проте ні в якому разі не можна принижувати ролі останніх, оскільки вони перебувають у діалектичній єдності з принципами, які отримують текстуальне вираження. У більш конкретизованій формі вони представлені в ст. 6 Закону України „Про об’єднання громадян”: „Об’єднання громадян створюються і діють на основі добровільності, рівноправності їх членів (учасників), самоврядування, законності та гласності. Вони вільні у виборі напрямів своєї діяльності” [78].

Все викладене цілком відноситься і до основних принципів адміністративно-правового захисту учасників виборів і референдумів в Україні. Тому, можна сказати, що принципи адміністративно-правового захисту суб’єктів виборчого процесу – це закріплені в Конституції України та інших законах основоположні вимоги, які виражають їх соціальне та державне призначення, визначають завдання та повноваження у здійсненні покладених на них функцій, а також містять у собі ознаки і якості, що визначають відмінність окремих категорій суб’єктів.

М.С. Кельман та О.Г. Мурашин вважають, що до головних загальних принципів права слід віднести:

- принцип поваги до прав людини;
- принцип свободи;
- принцип гуманізму;
- принцип справедливості;
- принцип рівності;
- принцип законності в процесі створення і реалізації правових норм;
- принцип демократизму;

- принцип єдності юридичних прав і обов'язків;
- загальна обов'язковість норм права з поєднанням переконання і примусу для забезпечення його виконання;
- відповідність права загальнолюдським цінностям;
- відкритість законів;
- логічність і несуперечливість норм права;
- принцип взаємної відповідальності держави і особи [77, с. 30].

Ю.П. Битяк виділяє дві групи принципів адміністративного права України. На його думку обидві групи принципів (внутрішні та зовнішні) – це не якісь особливі, незалежні одна від одної категорії, а лише різні аспекти відтворення виконавчої діяльності держави, пов'язані з різними критеріями підходу до наукового аналізу [4, с. 30].

Внутрішні принципи формування та функціонування адміністративного права України в сучасний період, вважає Ю.П. Битяк, спрямовано на формування соціально справедливого адміністративного права, ефективного врегулювання виконавчої діяльності держави, вивчення й усунення характерних для нього суперечностей. До внутрішніх принципів Ю.П. Битяк відносить:

- відповідність адміністративного права положенням Конституції України;
- верховенство адміністративно-правового закону в системі нормативних актів, які містять адміністративно-правові норми;
- наявність власного підґрунтя формування й розвитку;
- спеціалізацію;
- відповідність адміністративно-правових законів певним положенням міжнародно-правових договорів із питань адміністративного права, учасницею яких є Україна [4, с. 31].

Якщо говорити про зовнішні принципи формування й функціонування адміністративного права, то доцільно виходити з положення теорії права про їх поділ на загально-соціальні та спеціально-галузеві [72, с. 27].

До зовнішніх принципів адміністративного права України Ю.П. Битяк відносить основні принципи регулювання взаємовідносин суспільства й органів виконавчої влади, зокрема:

- служіння органів виконавчої влади та їх апарату суспільству й людині;
- обмеженість втручання органів виконавчої влади в громадянське й особисте життя людини;
- повнота прав і свобод громадян у адміністративно-правовій сфері;
- взаємна відповідальність;
- визначення мінімально необхідних повноважень органів державної виконавчої влади;
- оптимальне доповнення й урівноваження державно-владних повноважень органів виконавчої влади з повноваженнями органів самоврядування [4, с. 34].

Питання про принципи адміністративно-правового статусу суб'єктів виборчого процесу є частиною більш загальної проблеми принципів права в цілому. Внаслідок цього загальні уявлення, що містяться в науковій літературі, зазначені нижче, щодо принципів права можуть бути віднесені і до характеристики принципів адміністративно-правового статусу учасників виборів і референдумів в Україні.

Автор даної роботи хоче запропонувати перелік принципів, які на його думку є актуальними для такої правової категорії як учасники виборів і референдумів в Україні. На нашу думку до принципів адміністративно-правового захисту учасників виборів і референдумів в Україні слід віднести:

- принцип рівності;
- принцип гласності;
- принцип добровільності;
- принцип законності.

Під рівністю мається на увазі рівність адміністративно-правового статусу учасників виборів і референдумів в Україні. Обсяг прав не залежить від ідеології, цілей і задач конкретних суб'єктів виборчого процесу. На цей обсяг

впливає сам факт приналежності громадян до категорії учасників виборів чи референдумів в нашій державі. Так, правом брати участь у виборах користуються всі громадяни України на рівноправній основі. Держава у своїй діяльності створює всім громадянам рівні можливості для реалізації права на об'єднання, на вираження своїх політичних поглядів і на участь у виборах. Принцип рівноправності спрямований також на забезпечення реалізації прав усіх громадян на здійснення волевиявлення, саме тому не допускається жодних обмежень за ознаками професійної, расової, національної або релігійної приналежності.

Принцип гласності означає те, що суб'єкти виборчого процесу в Україні здійснюють свою діяльність не ізольовано, а взаємодіють з широким колом як міжнародних урядових і неурядових організацій, так і з національними державними органами, організаціями, неурядовими структурами та громадянами. З метою більш широкого ознайомлення громадян із виборчим процесом через засоби масової інформації розповсюджується інформація про політичну ситуацію в державі. Таким чином, найбільш детальну інформацію про виборчий процес в Україні населення отримує із виступів лідерів партій та їх оточення, передвиборчих програм, в яких висвітлюються проблеми дотримання і захисту прав людини в країні, здійснюється аналіз діяльності уряду, глави держави, законодавчого органу та інших органів держави, називаються органи влади та їх посадові особи, що порушили права людини та заходи щодо відновлення порушених прав громадян, а також даються пропозиції щодо удосконалення діючого законодавства у сфері управління державою та захисту прав і свобод громадян. Важливу роль у реалізації принципу гласності відіграє проведення різноманітних семінарів з актуальних аспектів забезпечення прав людини.

Принцип добровільності, впливає з положень ст. 36 Конституції України, та п. 1 ст. 7 Закону України „Про об'єднання громадян”. Даний принцип означає, що ніхто не може бути примушений до вступу в будь-яке об'єднання громадян або обмежений у праві добровільного виходу з даного

об'єднання, чи обмежений у правах за належність чи неналежність до політичних партій або громадських організацій. Створення політичних партій, громадських організацій та їхня діяльність і членство в них здійснюється на основі вільного волевиявлення учасників виборів в Україні.

С.А. Авак'ян вказує на те, що в основі утворення об'єднання – персоніфіковане відношення людей до ідей і цілей даного співтовариства, прийомам їхнього досягнення [79, с. 37].

Якщо людина не бажає реалізувати своє право на об'єднання, тобто не бажає брати участь у створенні громадського об'єднання, вступати вже існуюче або перебувати в ньому, її не можна змусити зробити зворотне.

На сьогоднішній день в Україні необхідним є змістовне вивчення практики реалізації принципу законності.

Законність являє собою складну юридичну категорію, яка має багатовікову історію. Перші паростки даної ідеї з'явилися ще за часів античності. Так, у Греції та античному Римі основною формою організації суспільства була громадська община, що являла собою релігійний союз сімей та племен. Громадяни будучи членами сім'ї, племені та громадської общини, будували суспільні відносини на принципі „демократії”, особливістю якої була громадська рівність, виборність та підзвітність, встановлення строків повноважень, невтручання влади в майнові відносини, свобода слова, рівність усіх перед законом. Законність греки розуміли як міру справедливості, як правильний порядок життя в суспільстві, як гармонічне поєднання різних соціальних елементів в єдине ціле, яким повинен бути поліс. Саме поліс являє собою погоджене ціле, що перебуває в стані гармонії тільки в тому випадку, якщо кожний з його елементів займає відповідне йому місце в житті міста-держави і має ту частину власності, на яку заслуговує. В полісі немає місця абстрактній рівності всіх. Єдиний писаний закон зрівнював усіх громадян поліса, але зрівнював ієрархічно – відповідно до різниці соціальних груп і встановлював згоду між ними на основі пропорційного представництва в судах, народних зібраннях. Ідея законності пов'язана з іменами Сократа,

Демокріта, Платона, Арістотеля, Ціцерона. За Демокрітом, „людське суспільство” – це продукт потреби і усвідомлення користі колективного життя людей, їх об’єктивно зумовленого та усвідомленого прагнення до спілкування один з одним. Держава ж у вигляді таких наслідків виявлення, як закони, війни, насилля, суд і таке інше, виникає як людська установка, як штучно створений людьми порядок, як результат умовної згоди [80, с. 14].

Ідея законності дістала своє відображення і в працях Арістотеля, який розробляв вчення про значення закону в суспільному житті, порівнював природне право та право, встановлене волею людини. „При загальній участі всіх в управлінні державою верховенствувати повинен закон. Хто не потребує впливу закону, той потребує влади звіра, тому що пристрасть в людині є щось звіряче і дух гордості змінює навіть найкращих людей, коли вони управляють. А закон, навпаки, є безпристрасний розум” [81, с. 57]. Тому питання про те, що краще: бути під владою досконалої людини чи досконалих законів, – Арістотель вирішив на користь законів.

Римський державний діяч Ціцерон звертав увагу на досягнення гармонії в питаннях права між вільними індивідами. Під поняттям „народ” він розумів об’єднання багатьох людей, пов’язаних між собою згодою в питаннях права. „Під дію законів повинні підпадати всі. Природне право виникає раніше писаного закону, а тому держава в своїй діяльності обмежена правом” [82, с. 117].

В працях Ж. Бодена, Т. Гоббса, Дж. Локка стрижневим питанням є необхідність формування єдиної суверенної держави, в якій чільне місце належить принципу єдиного та рівного для всіх права. Уявлення про державу і право Ш. Боден виклав у „Шести книгах про державу”, де мислитель розрізняв право і закон. Якщо завдання закону – не допустити виродження монархії в тиранію, то право є вираженням розуму, який охоплює норми і принципи, що визнають добре і справедливе в державі. Т. Гоббс чітко висвітлив природу влади, яка базується на тому, що справедливим є все те, що дозволяють закони, і несправедливе все те, що вони забороняють. Цей мислитель зробив підсумок:

„Законам повинні підпорядковуватися не тому, що вони розумні, а тому що держава їх установила” [83, с. 34].

Визначний крок у розвиток ідеї законності було зроблено видатним політичним мислителем епохи французького просвітництва Ш.Л. Монтеск'є. Будучи представником теорії суспільного договору, мислитель угоду між народом та правителем трактує як акт прийняття основних законів держави, які регулюють відносини між ними. Таким чином, він обґрунтовує ідею правління законів, а не людей. Вихідним положенням його теорії є гарантування безпеки громадян від зловживання з боку влади та забезпечення їх індивідуальною свободою. „Свобода – є право робити все, що дозволено законами. Якби громадянин міг робити те, що цими законами забороняється, то в нього не було б свободи, бо те ж саме могли б робити інші громадяни” [84, с. 12].

Значно поглибив уявлення про законність І. Кант, приділяючи увагу правовому устрою, за якого особа повинна бути захищеною від свавілля та беззаконня. Право базується на розумі та свободі, громадянин має право не коритися іншому закону, крім того, на який він дав свою згоду, народ має право на опір правителю тільки у випадку нехтування його прав [85, с. 432].

Законність є універсальним правовим принципом, необхідною умовою реалізації інших принципів діяльності учасників виборів і референдумів, який знайшов своє нормативне втілення у численних статтях чинної Конституції України та в законах багатьох інших країн. Це обов'язковий атрибут існування та розвитку демократично організованого суспільства. Законність необхідна для забезпечення свободи громадян, реалізації їх прав, формування та розвитку громадянського суспільства, побудови правової держави, а її рівень та стан служать головним критерієм оцінки правового життя громадян, суспільства та держави.

В юридичній науці законність розуміється у різноманітних правових аспектах, а саме:

- строге і повне виконання приписів правових законів і прийнятих на їх основі юридичних актів всіма суб'єктами права [86, с. 344].

- правовий режим суспільного життя, який полягає в неухильному дотриманні юридичних норм всіма правоздатними учасниками [87, с. 247].

- політико-правове явище, що характеризує процес удосконалення державно-правової форми організації суспільства і реалізації ідеї соціальної справедливості шляхом строгого та неухильного дотримання і виконання діючого законодавства [88, с. 515].

Поняття „законність” використовується у двох значеннях: в широкому і вузькому. У першому під законністю ми маємо вимагаючий державою образ поведінки фізичних і юридичних осіб, котрий полягає у безумовному додержанні законів і підзаконних актів всіма громадянами і органами, незалежно від форм власності і підпорядкування.

У вузькому сенсі – законність виступає як принцип діяльності державного апарату: всі органи держави здійснюють свої владні повноваження у суворих рамках закону, дотримуючись неухильно прав і свобод громадян [89, с. 96].

На думку Л. Горбунової багатоаспектність законності визначає можливість її дослідження як теоретичної, так і практичної категорії. Для визначення поняття законності, вважає Л. Горбунова потрібно дослідити:

- визначення вимог, гарантій, сфер вираження та механізмів реалізації законності;
- співвідношення законності, моральності та справедливості;
- співвідношення законності та доцільності;
- визначення законності як принципу правотворчого процесу.

Законність як принцип, відправне положення та об’єктивна властивість права в узагальненому вигляді являють собою всезагальну вимогу дотримання та виконання законів. Це матеріально обумовлений, що характеризується правовою єдністю, режим діяльності (поведінки) суб’єктів права, котрий складається на підставі розуміння, своєчасного, загального та чіткого проведення в життя науково обґрунтованих правил створення, вдосконалення, конкретизації, тлумачення, реалізації та охорони законів і підзаконних актів,

які перебувають у системних відносинах чітко визначеної нормативно закріпленої координації та субординації один до одного для комплексної організації і регулювання суспільних відносин [90, с. 3–8].

Професор П.М. Рабінович визначає, що законність – це режим (стан) відповідності суспільних відносин законам і підзаконним нормативно-правовим актам держави, який утворюється в результаті їх неухильного здійснення всіма суб'єктами права [91, с. 56].

Усі закони держави мають виражати волю й інтереси народу, бути конкретним виявом народовладдя. Здійснення і розвиток демократії, реальне забезпечення прав та інтересів громадян є невід'ємною умовою створення правової держави. Однак сама наявність законів ще не вирішує даних завдань. Аби практично регулювати діяльність відповідних органів державної влади і управління, організацій, установ і громадян, законів, треба точно і неухильно дотримуватись й виконувати їх, а в державі, суспільстві, має панувати режим законності.

Слід виділити декілька концептуальних підходів до розуміння поняття законності, вважає Л. Горбунова. Один – визначає сутність законності за допомогою системи нормативних вимог, тобто розглядає законність як метод, керуючий принцип правового регулювання та управління державою і суспільством. Другий – визначає законність крізь призму процесу та кінцевого результату правомірної поведінки, тобто визначає законність як режим (стан) діяльності всіх державних органів, посадових осіб, громадських об'єднань, політичних партій, підприємств, установ, організацій та окремих громадян, який ґрунтується на точному і неухильному дотриманні чинного законодавства [90, с. 3–8].

Вихідними положеннями, котрі характеризують зміст принципу законності та забезпечують його єдність, на думку Л. Горбунової, є:

- реальність законності, тобто досягнення фактичного виконання вимог, які закладені в юридичних нормах учасниками правовідносин, та невідворотність відповідальності за правопорушення;

- єдність законності – єдина націленість діяльності органів законодавчої та виконавчої влади в рамках системи права, а також надання всім суб'єктам права рівних можливостей та пред'явлення рівних вимог;

- верховенство закону – характеризує основне місце закону в системі нормативних актів і відповідність підзаконних актів законів;

- доцільність законності – вибір законних варіантів здійснення правотворчої та правозастосовчої діяльності, які є найбільш оптимальним засобом досягнення мети правового регулювання [90, с. 3–8].

Розбудовуючи суспільство з урахуванням орієнтації на принцип законності, не слід забувати про комплекс специфічних факторів, котрі визначаються як гарантії законності, вважає Л. Горбунова. Під гарантіями, на її думку, слід розуміти ряд засобів та умов, за допомогою яких забезпечується повне та послідовне здійснення вимог законності. Вона виділяє певні групи таких гарантій, а саме:

- Загальні – політичні, ідеологічні, економічні та психологічні умови, в межах яких існує правова система. Реально існуючий політичний режим суспільства формує та відображає законність як відносно самостійне явище в політико-правовій сфері. Ідеологічні умови знаходять вираження у притаманній суспільству системі ідей, поглядів, принципів, понять з приводу суті, змісту та соціальної ролі законності в житті держави. Психологічні умови гарантій законності містяться в почуттях, емоціях, хвилюваннях, настроях окремих індивідів, колективів, соціальних груп та суспільства в цілому. Це – уявлення про законне та незаконне, справедливе чи несправедливе в соціальному середовищі. Економічні умови віддзеркалюють наявний стан законності та справедливості у відносинах обмінно-розподільчого типу при виробництві насамперед матеріальних благ. Загальні гарантії постають як офіційний рівень задекларованої та гарантованої державою справедливості в політико-правовій сфері, за умов, що вони щільно взаємопов'язані та реально взаємодіють. Вони створюють необхідні механізми для найбільш ефективного впливу права на процес упорядкування суспільних відносин.

- Спеціальні гарантії являють собою специфічні юридичні засоби та внутрішні юридичні механізми, що є реальним втіленням законності в правовій сфері. Вони поділяються на наступні групи: загальноправові гарантії, до яких належать розвинутість правової системи в цілому, повнота та незаперечність законодавства, наявність розвинутої юридичної техніки та юридичної процедури, певний рівень правової культури суспільства; організаційно-правові гарантії (тобто діяльність парламенту як гаранта розроблення та прийняття законів), діяльність Президента як гаранта Конституції, діяльність виконавчих органів як гаранта ефективної реалізації законів, діяльність судових органів як гаранта охорони законів, а також діяльність органів спеціального призначення як гаранта ефективності законів та створення умов щодо їх реалізації та захисту; процесуальні гарантії, серед яких наявність ефективних засобів державного примусу, презумпція невинуватості, рівність правового статусу, невідчужуваність прав та обов'язків суб'єктів, нормативно визначений принцип невідворотності покарання за порушення закону. Основою, що забезпечує єдність законності, є конституційна законність, яка повинна гарантувати свободу особистості, включати в себе рівність усіх перед законом і судом, принципи народовладдя, розподілу влад, володіння громадянами правами і свободами [90, с. 3–8].

Оскільки законність полягає також у вимозі виконувати чинні закони, вони, безумовно, слугують умовою її здійснення. Законодавство, таким чином, є основою, нормативною базою законності [92, с. 58].

П.І. Стучка писав, що „Першою умовою законності є сам закон” [93, с. 89]. Як основа законності, закон багато в чому визначає її характер. Зокрема, детально розроблена система римського права, його кодифікація визначили і високий рівень законності в сфері майнових відносин у Римі. Однак вказані риси закону і законодавства в цілому вимагають і специфічних вимог до нього. Основою дійсної законності може бути тільки ефективне законодавство, що відповідає вимогам суспільного розвитку. Для забезпечення необхідного рівня законності закон має не лише відповідати об'єктивним потребам, а й бути

технічно досконалим. При його формуванні слід використовувати сучасний юридичний інструментарій, мати чітку структурну організацію, що базується на прогресивних принципах [94, с. 95].

Необхідною умовою законності є забезпечення в законодавстві такого важливого принципу, як верховенство закону і Конституції, оскільки процес руйнування законності найчастіше починається з грубих порушень положень Конституції, з прийняття антиконституційних законів, підзаконних актів, що суперечить законові. Але найголовніше – це те, що закон тільки тоді може бути базою законності, коли в ньому знаходять відображення правові ідеї добра, гуманізму, справедливості, а також закріплені права людини.

Автор даної роботи цілком погоджується з Ю.А. Тихомировим, який обґрунтовано вважає, що в законі має відбуватися нормативно-зобов'язуюче відображення об'єктивних закономірностей [95, с. 26].

Ю.А. Тихомиров вперше зробив висновок про закон як форму публічної громадянської згоди або про офіційно визнану міру суспільної злагоди, що дозволяє глибше розкрити сутність верховенства закону. Йдеться про забезпечення високої ролі закону в громадянському суспільстві та вираженні соціальних інтересів і волі народу.

Л. Горбунова доречно зауважує те, що закон і законність ні в якому разі не ототожнюються, оскільки це було б хибно в першу чергу з практичного боку. Сам факт наявності нормативних актів ще не означає механічного встановлення режиму законності. Видання досконалого закону ще не означає саме по собі вирішення проблеми боротьби з правопорушеннями, зміцнення прав і свобод громадян, ліквідування багатьох негативних явищ у суспільному житті. Всі ці проблеми можуть вирішуватися лише зі створенням ефективного механізму реалізації законодавства, забезпечення відповідного рівня політичної і правової культури, належної системи гарантій тощо.

Законність у теорії права розглядається як принцип діяльності державних органів, як політико-правовий режим громадського життя, як конституційна

вимога суворого дотримання законів [90, с. 3–8]. Саме про це йдеться у статті 19 Конституції України [2].

На думку Л. Горбунової, конкретніше законність можна визначити як сукупність вимог, що становлять зміст законності. Це, вважає Л. Горбунова, точне та неухильне дотримання законів усіма, кому їх адресовано, дотримання ієрархії законів та інших нормативних актів, вимоги незаперечності закону, тобто щоб ніхто не міг скасувати закону крім органу, який його видав. Залежно від того, виконуються чи ні ці вимоги, законність може бути формальною (коли вимоги лише проголошуються) і реальною (коли вимоги реалізуються на ділі, фактично). Основа, фундамент, передумова законності – самі закони. Керування поведінкою людей через видання законів, що містять загальні та конкретні правила поведінки – умова законності. У держави немає інших способів управління суспільством, окрім як через видання законів або застосування сили. Ці способи або доповнюють один одного, коли силу застосовують у рамках закону, або сила торжествує – і тоді закони мовчать, – слушно констатує Л. Горбунова. Слід мати на увазі, що саме законність охороняє демократичні права громадян, політичні рухи та організації, забезпечує пріоритетне значення актів парламенту, зобов'язує посадових осіб дотримуватися вимог ієрархії закону та всіх інших нормативно-правових актів [90, с. 3–8].

Правовою є така суверенна держава, яка функціонує в громадянському суспільстві і в якій юридичними засобами реально забезпечено захист основних прав і свобод людини та громадянина. Вона ґрунтується на певних принципах, найважливішими з яких є верховенство права, поділ влади, реальність прав і свобод людини та громадянина, законність, наявність у громадян високої правової культури [96, с. 15–20].

Важливим принципом правової держави є принцип законності. Даний принцип означає, що закон є основою правовідносин. Тільки закон, як нормативно-правовий акт, що прийнятий державою, нею гарантується та захищається, може встановлювати, змінювати та припиняти правовідносини.

Тільки закон може виражати загальнонародну, а відтак, і державну волю [97].

Даний принцип виникає з загального принципу верховенства закону, без якого неможливе існування правової держави. Так, загальні передумови принципу законності містяться у ст. 8 Конституції України, проголошуючи верховенство права. Конституція містить і ряд інших норм, спрямованих на забезпечення законності у сфері реалізації прав громадян (ст. 6, 8, 21, 22, 37, 19, 68). Цей принцип передбачає додержання насамперед Конституції України як акта прямої дії, тобто дотримання конституційної законності. Водночас він поширюється і на виконання інших законів України, які складають систему чинного законодавства, тобто дотримання принципу законності.

Зміст принципу законності складає досить широку сферу дії з усіх принципів адміністративно-правового статусу суб'єктів виборчого процесу. Розширення дії цього принципу і саме його становлення відбулося з розвитком правового регулювання. На даний момент його дія охоплює всі сфери життєдіяльності суб'єктів виборів, від створення до ліквідації. Усі найважливіші сторони діяльності учасників виборів протікають відповідно до вказівок норм права. Головним обов'язком громадян є дотримання Конституції України, законів і інших нормативних правових актів України.

Як визначає Р.Я. Демків, законність передбачає дотримуватися всіх процедурних вимог у процесі кваліфікації обставин справи, їх добору та використанні норми права. Вирішуючи конкретну справу, правозастосовний орган повинен керуватися певною нормою права, діяти згідно з її змістом та в межах своєї компетенції, не присвоюючи собі повноважень, що не визначені в законі. На його думку, принцип законності означає, що:

- правозастосовне рішення повинно прийматися державним органом або посадовою особою в межах їхньої компетенції;
- правозастосовна діяльність повинна здійснюватися в порядку і формах, передбачених процесуальним законодавством;
- правозастосовні органи зобов'язані правильно вибирати правові норми, належним чином їх тлумачити, суворо дотримуватися їх змісту, не виходити за

їх межі, здійснювати правильну кваліфікацію справи і приймати рішення відповідно до приписів цих норм [98, с. 35].

Законність як принцип діяльності учасників виборів і референдумів в Україні означає те, що здійснювати захист прав і свобод людини і громадянина можна тільки законними способами, передбаченими Конституцією та іншими законами країни. Жодна категорія суб'єктів виборчого процесу не повинна виходити за рамки правових приписів своєї діяльності, проводити дії, не передбачені законодавством, приймати рішення, що виходять за рамки їх повноважень.

Таким чином, положення про те, що учасники виборів в Україні у своїй діяльності зобов'язані чітко і неухильно дотримуватись вимог, які встановлені чинним законодавством, забезпечувати відповідність цим вимогам свої програмні і організаційно-статутні документи, не порушувати права та свободи людини і громадянина є базовим у їх діяльності, і саме на них ґрунтується принцип законності.

На думку автора під принципом законності адміністративно-правового захисту учасників виборів і референдумів в Україні слід розуміти відповідні засади, незаперечні засадничі вимоги, які лежать в основі формування норм права і ставляться до поведінки суб'єктів виборчого процесу.

Принцип законності адміністративно-правового захисту суб'єктів виборчого процесу розкриває сутність суспільно-політичного життя в демократичній правовій державі. Слід виділити наступні форми прояву принципу законності адміністративно-правового захисту учасників виборів і референдумів в Україні:

- 1) Верховенство закону щодо всіх правових актів. Цей принцип припускає виключність закону, тобто підпорядкованість закону всіх юридичних актів (нормативних і застосовних) відповідно до їх субординації. Враховуючи те, що Конституція України має вищу юридичну силу, всі виборчі закони повинні відповідати Конституції, підзаконні нормативні акти – законам, причому підзаконні акти приймаються і діють лише тоді, коли певні суспільні

відносини не врегульовані законом. Правозастосовчі акти мають бути піднормативними, тобто відповідати нормативно-правовим актам – виборчим законам і підзаконним актам.

2) Загальність законності означає те, що в суспільстві всі державні органи, громадські організації, посадові особи, громадяни перебувають під дією виборчих законів. Не може бути винятку для жодного із суб'єктів виборчого процесу щодо вимог законності.

3) Єдність розуміння, дії і застосування виборчих законів на всій території України. Виборчі закони є єдиними для всієї держави та її регіонів. Вони висувають однакові вимоги до всіх суб'єктів виборчого процесу, які перебувають в сфері їх часової та просторової дії. Єдине розуміння сутності і конкретного змісту законів забезпечує законність правозастосовної діяльності, однаковість застосування юридичних норм до всіх учасників виборів і референдумів в Україні. Єдність виборчих законів не виключає, а навпаки, припускає багатоманітність у правотворчості і правозастосуванні. Кожний орган держави, громадська організація, конкретизують і застосовують закони з урахуванням свого функціонального призначення і місцевих особливостей. Однак конкретизація і застосування відбуваються тільки у рамках закону і відповідно до нього.

4) Недопустимість протиставлення законності і доцільності. Не можна відкидати виборчий закон, не виконувати його, керуючись міркуваннями місцевої чи індивідуальної життєвої доцільності, тому що такі міркування враховуються в законі. Виборчі закони самі володіють вищою суспільною доцільністю. Доцільність виборчого закону означає необхідність вибору суворо в рамках закону найоптимальніших, тобто таких, що відповідають цілям і завданням суспільства, варіантів здійснення правотворчої діяльності і діяльності з реалізації виборчих прав. У кожному окремому випадку виборчий закон має додержуватися, однак у рамках закону може прийматися той захід, що є найдоцільнішим у кожному конкретному випадку. Необхідність точного і неухильного виконання правових розпоряджень незалежно від суб'єктивного

ставлення до них окремих осіб обумовлена презумпцією доцільності чинного закону.

5) Невідворотність відповідальності за порушення прав учасників виборів і референдумів в Україні означає своєчасне розкриття будь-якого протиправного діяння. Правоохоронні органи покликані як запобігати правопорушенням, так і вести ефективну боротьбу з ними. У цьому полягає реальність законності, тобто досягнення фактичного виконання правових розпоряджень у всіх видах діяльності і невідворотності відповідальності за будь-яке їх порушення.

Завдяки даним формам законність проявляє себе як важливий елемент демократичного режиму.

У практично-правовому плані законність реалізується у нормативно-правових документах, як „законність законів” в діяльності суб’єктів, передусім суб’єктів права [99, с. 61].

На нашу думку, вимогами виборчої законності є те, чого вимагає сама законність в цілому. Саме вони відображають її спрямованість, обумовлену змістом норм права. На відміну від принципів, які виражають зміст законності, діють у всіх її сферах, стосуються всіх видів діяльності будь-яких суб’єктів виборчого процесу, вимоги законності пов’язані з окремими видами діяльності певних суб’єктів. Вони є юридичними умовами втілення в життя усіх принципів законності.

Необхідно виділити такі вимоги законності у сфері реалізації виборчих правових норм:

1. Вимоги законності в правотворчості: забезпечення відповідності змісту закону потребам життя; забезпечення верховенства закону щодо інших правових актів, тобто додержання субординації в нормативних актах (наприклад, закони повинні відповідати Конституції України, акти уряду – законам); забезпечення своєчасного створення та прийняття виборчого закону і його скасування з додержанням відповідної процедури; забезпечення стабільності виборчих правових законів; видання правових актів у тій формі,

яка передбачена законом, з усіма необхідними для цього реквізитами.

2. Вимоги законності у сфері реалізації виборчих правових норм: наявність спеціальних юридичних механізмів, які забезпечують реалізацію виборчих норм права; гарантоване якісне застосування виборчого законодавства; правильне тлумачення виборчих правових норм.

На нашу думку, для забезпечення реалізації принципів та вимог законності адміністративно-правового захисту учасників виборів і референдумів в Україні дуже важливе місце належить гарантіям законності.

Слід визначити те, що гарантіями виборчої законності є умови суспільного життя і заходи, що вживаються державою для забезпечення режиму законності і стабільного правопорядку при здійсненні суб'єктами виборчого процесу реалізації своїх прав.

На думку Р.Я. Демківа, законність у правовій демократичній державі має, в першу чергу, розглядатися як засіб захисту прав, свобод і законних інтересів учасників суспільних відносин та повинна забезпечувати охорону людини як від свавілля самої держави, так і її органів, посадових осіб. Від стану законності залежить ступінь свободи особи, реальність її прав і свобод, рівень і реальність демократії [98, с. 35–36].

На думку автора гарантії законності адміністративно-правового захисту учасників виборів і референдумів в Україні можна поділити на загально-соціальні та спеціально-соціальні. Зокрема до загально-соціальних гарантій законності адміністративно-правового захисту суб'єктів виборчого процесу слід віднести:

- економічні – ступінь економічного розвитку суспільства, ритмічності роботи механізму держави, росту продуктивності праці і обсягу виробництва, різноманіття і рівність усіх форм власності, рівність економічних можливостей учасників виборів і референдумів. Наявність економічної незалежності всіх суб'єктів виборчого процесу створює об'єктивні умови для їх зацікавленості в виборчій законності;

- політичні – ступінь демократизму конституційного ладу, тобто

наявності розвинутої системи народовладдя, демократичних форм і інститутів його здійснення; політичного плюралізму, який дозволяє будь-якому учаснику виборів та референдумів в Україні вільно самовизначатися, об'єднуватися в організації за різними спільними інтересами.

- ідеологічні – ступінь розвитку правосвідомості суб'єктів виборчого процесу, комплексу моральних і правових уявлень про необхідність законослухняної поведінки, недопустимості вчинення аморальних проступків, ідеологічний плюралізм, не нав'язування державою ідеології, а турбота про правове навчання, виховання, правову культуру. Істотне значення має широка поінформованість усіх верств населення, свобода засобів масової інформації, думок, що дозволяє вести публічну боротьбу з правопорушеннями на будь-якому етапі виборчого процесу.

Економічні, політичні, ідеологічні гарантії виборчої законності є реальною матеріальною основою для нормального функціонування виборчого процесу. Автор вважає, що спеціально-соціальні гарантії законності адміністративно-правового захисту учасників виборів і референдумів в Україні можна поділити на дві групи: юридичні (нормативні) та організаційні.

Юридичні гарантії – передбачена законом система спеціальних засобів, за допомогою яких забезпечується створення якісних виборчих законів, забезпечення їх додержання і виконання. Юридичні гарантії законності створюються в результаті діяльності законодавчих, виконавчих, правоохоронних і судових органів влади, спрямованої на запобігання правопорушенням та їх припинення.

Виконавчі органи сприяють зміцненню виборчої законності своєю діяльністю, яка спрямована на втілення в життя правових норм законів держави, охорону і захист прав і свобод учасників виборів і референдумів. Їх обов'язок полягає в забезпеченні виконання нормативно-правових актів. Суттєве значення має також і розвите почуття морально-правової відповідальності посадових осіб і державних службовців за повне і ефективне виконання обов'язків у рамках закону.

Судові і правоохоронні органи держави виконують безпосередню роботу з профілактики і припинення порушень виборчого законодавства. Від них залежать процесуальне забезпечення норм матеріального права, реальне життя формально закріплених прав і свобод учасників виборів і референдумів в Україні.

Прокуратура здійснює найвищий нагляд за додержанням і правильним застосуванням виборчих законів.

Діяльність судів виражається у формі адміністративного судочинства. Будь-які рішення і дії державних органів, установ, посадових осіб, що порушують права і свободи учасників виборів і референдумів, можуть бути оскаржені в суді. Якісна та ефективна робота адміністративних судів є однією із важливих гарантій стабільності і реальності виборчої законності.

Законність є основою діяльності всіх органів державної влади. Вони повинні діяти в цілях, установлених правом, на основі права і у правових формах.

Робота державних органів усіх рівнів повинна бути спрямована на здійснення запобігання порушень законності при здійсненні виборчого процесу, їх виявлення і припинення.

Організаційні гарантії – заходи організаційно-юридичного характеру, спрямовані на забезпечення режиму законності, боротьбу з правопорушеннями, захист прав учасників виборів і референдумів.

До них належать кадрова робота, організація умов для нормального функціонування судових органів, їх структурних підрозділів з метою ефективної протидії випадкам правопорушень, боротьби з корупцією.

На сьогоднішній день спеціально-соціальні гарантії законності направлені на реалізацію важливих суспільних цілей:

- запобіжних – полягають в запобіганні правопорушенням при здійсненні реалізації виборчих прав учасниками виборів і референдумів;

- припиняючих – спрямовані на припинення виявлених правопорушень щодо суб'єктів виборчого процесу;

- відновлюючих – виражаються в усуненні або відшкодуванні негативних наслідків, які завдані учасникам виборів і референдумів в Україні в результаті вчинення правопорушень;

- штрафних – направлені на відшкодування шкоди, завданої будь-якому учаснику виборів і референдумів у матеріальній формі;

- каральних – спрямовані на реалізацію юридичної відповідальності правопорушників, тобто покарання особи, винної у вчиненні правопорушення.

Таким чином, розглянувши законність адміністративно-правового захисту учасників виборів і референдумів в Україні слід зазначити наступне:

Під законністю адміністративно-правового захисту учасників виборів і референдумів в Україні слід розуміти відправні засади, незаперечні засадничі вимоги, які лежать в основі формування норм права і ставляться до поведінки суб'єктів виборчого процесу.

Гарантії адміністративно-правового захисту учасників виборів і референдумів в Україні – це комплекс взаємопов'язаних та взаємообумовлених, нормативно закріплених засобів, способів та умов, які створюються для задоволення публічних інтересів суспільства щодо управління державними справами, формування органів державної влади та місцевого самоврядування взагалі, охорони, захисту прав і свобод людини та громадянина у сфері виборчого права зокрема.

Нормативні гарантії адміністративно-правового захисту учасників виборів і референдумів в Україні – це передбачені нормами матеріального і процесуального права юридичні засоби забезпечення реалізації, охорони і захисту прав та свобод учасників виборів і референдумів.

Організаційні гарантії адміністративно-правового захисту учасників виборів і референдумів в Україні – це передбачені в нормативно-правових актах суспільно-політичні інституції, на які покладаються відповідні функції і повноваження по організації охорони та захисту учасників виборів і референдумів, їхніх прав, створення умов, які забезпечують виконання покладених на них обов'язків у сфері виборчого права.

РОЗДІЛ 2

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ЗАХИСТУ УЧАСНИКІВ ВИБОРІВ І РЕФЕРЕНДУМІВ В УКРАЇНІ

2.1. Адміністративний примус як різновид захисту учасників виборів і референдумів в Україні

Реформування державного та політичного устрою в Україні, розвиток демократії, пріоритетність прав і свобод людини над державними інтересами, зміни в економіці, зміцнення правових основ державного і суспільного життя передбачає вдосконалення фундаментальних принципів формування органів державної влади та управління.

Формування громадянського суспільства та розбудова України як правової, демократичної, соціальної держави пов'язані із зміцненням законності, підвищеною увагою з боку держави до забезпечення прав і свобод людини і громадянина. Забезпечення захисту учасників виборів і референдумів взагалі, громадської безпеки та громадського порядку під час виборчого процесу, зокрема, є важливішим фактором розвитку демократичних засад життєдіяльності українського суспільства, утвердження принципу соціальної справедливості, реальних гарантій прав і свобод громадян [100, с. 465]. Особливої уваги заслуговують проблеми захисту учасників виборів і референдумів в Україні. Це визнання того, що від індивідуума вирішальною мірою залежить забезпечення безпеки всіх, а захист учасників виборів і референдумів є складовою безпеки суспільства й держави. Наукові підходи до забезпечення прав людини, громадянина ще не повною мірою використовуються на практиці. Тому вирішення проблем правового захисту, індивідуальної безпеки, особливо щодо правових гарантій захисту учасників виборів і референдумів позитивно впливатимуть на стан безпеки нашого

суспільства загалом з огляду на стан криміногенної ситуації в державі (Табл. 2.1).

Таблиця 2.1

Динаміка злочинності в Україні у 2002-2009 роках*

№ пп.	Рік / показник	Зареєстровано злочинів	Направлено справ у суд	Залишок нерозкритих кримінальних справ
1	2002	450661	401883	1621136
2	2003	556351	350725	1430834
3	2004	520105	338318	1527044
4	2005	485725	335309	1729221
5	2006	420500	298306	1729221
6	2007	401293	303971	1924507
7	2008	384424	295918	2009285
8	2009	434678	269003	2032637

*Примітка: * Статистичні дані МВС України. Експрес-інформація про стан злочинності на території України: за 12 місяців 2002–2009 рр. Електронний варіант. (форми 580112; 581312).*

Разом з тим, необхідно відзначити, що відсутність статистичних даних щодо осіб, які потерпіли від злочинів в наслідок діяльності зв'язаної із реалізацією виборчих прав не дає змоги на підставі аналізу причин розробити комплекс заходів направлених на підвищення рівня захисту учасників виборів і референдумів в Україні. На наш погляд доцільно ввести відповідні доповнення у звітність МВС України (Додаток А).

У нашому дослідженні проблема захисту учасників виборів і референдумів в Україні розглядатиметься у вузькому розумінні слова, тобто на адміністративно-правовому рівні.

Актуальність і важливість розгляду проблем захисту учасників виборів і референдумів в Україні зумовлюється низкою обставин: складністю, колізіями, суперечливістю сучасного періоду розвитку держави, необхідністю вирішення проблеми національної безпеки та її основних складових – економічної, інформаційної, політичної та іншої – в контексті вступу до Європейського союзу.

Проблема забезпечення захисту, безпеки діяльності учасників виборів і референдумів в Україні останнім часом стала однією з основних проблем, яка вимагає постійного аналізу, вивчення та вдосконалення. Учасники виборів і референдумів не завжди мають належну фізичну, правову, психологічну, теоретичну та практичну підготовку. Не всі вони вміють орієнтуватися у складній обстановці, чи здатні прийняти правильне рішення в екстремальних ситуаціях і спроможні протидіяти злочинцям у різних ситуаціях, що в кінцевому результаті призводить до небажаних наслідків.

Великий тлумачний словник сучасної української мови визначає правовий захист як сукупність станів і процесів, з яких складається певне явище [101, с. 523].

Л.Б. Тиунова зазначає, що правові засади захисту – це високоорганізована система, а будь-яка система має свою структуру [102, с. 12–13].

О.Ф. Скакун визначає правові засади забезпечення прав і свобод людини як систему засобів і чинників, що забезпечують необхідні умови поваги до всіх основних прав і свобод людини, які є похідними від її гідності [103, с. 190].

Ю.О. Гурджі вважає, що необхідність правових засад захисту зумовлена винятково ситуаціями перешкоджання реалізації прав або їхнім порушенням, а також погрозою порушення, а сам захист може здійснюватися за допомогою втручання органів держави у процес реалізації прав і свобод та виражатися в застосуванні відповідальності [104, с. 441–442].

На сьогоднішній день адміністративно-правові засади захисту учасників виборів, як підсистема адміністративно-правових засад забезпечення прав і свобод людини, є, на нашу думку, одним із пріоритетних напрямків діяльності органів державної влади щодо відновлення порушених прав та неприпустимості таких порушень, а також створення відповідних правових гарантій. Це пов'язано з тим, що обмеження або порушення будь-якими суб'єктами прав та свобод учасників виборів і референдумів в Україні зумовлює необхідну сукупність суб'єктивних прав, правових інститутів, які б

давали можливість особі захистити свої права. При цьому адміністративно-правовий захист учасників виборів і референдумів в Україні повинен діяти постійно, оскільки його відсутність може призвести до суспільно небезпечних наслідків, які можуть виявитися у обмеженні та порушенні прав і свобод, у занепаді загальнолюдських гуманістичних цінностей, у зростанні правового нігілізму, що зрештою призводить до порушення засад законності, рівності громадян перед законом.

Невід'ємною складовою системи державного управління суспільством є адміністративний примус. Він належить до найбільш жорстких засобів впливу, тому в діяльності органів управління та їх посадових осіб примус застосовується, як правило, у поєднанні з іншими управлінськими прийомами. Неординарність та авторитарність примусу незаперечна, проте, станом на сьогоднішній день немає жодної держави, яка б не використовувала його як найнеобхідніший засіб управління своїми справами [105, с. 174].

На думку Ю.П. Битяка державний примус у нашій країні характеризується тим, що цей метод впливу є допоміжним, здійснюється на підставі переконання й тільки після використання переконання. Його застосовують до порівняно незначної кількості людей – тих, що вчинили правопорушення [4, с. 163]. Державний примус необхідно розглядати з позицій захисту сформованих державою правовідносин і забезпечення неухильного й точного виконання правових норм конкретних галузей права. Він полягає в локалізації, нейтралізації та недопущенні правопорушень, утому числі у сфері реалізації прав громадян на управління державою засобами прояву волі народу під час виборів і референдумів.

Ю.П. Битяк визначає, що державний примус – це психологічний або фізичний вплив державних органів (посадових осіб) на певних осіб з метою спонукати, примусити їх виконувати правові норми [4, с. 163].

Відмінності, що існують між галузевими нормами і тими, які складаються під їх впливом, зумовили розбіжності в характері й особливостях державних примусових заходів залежно від тієї чи іншої галузі права.

Внаслідок перелічених вище обставин, види державного примусу необхідно розглядати як правові явища, що є похідними від галузей права і властиві цим галузям правопорушення, та диференціювати згідно з існуючими правовими галузями.

На цих підставах виділяють: адміністративний примус; кримінальний примус; цивільно-правовий примус.

При аналізі взаємозв'язків галузей права і видів примусу привертає увагу те, що галузей права значно більше, ніж видів державного примусу. Вказана обставина пояснюється двома факторами.

З одного боку, тим, що в правовій сфері існує ряд комплексних галузей, зокрема, – фінансове, житлове, податкове, банківське, морське, митне, які слід розглядати як повноцінні, хоч і специфічні. Очевидно, цей процес є результатом розвитку права і сприяє перетворенню його в об'ємну систему. В цьому розумінні наявність у системі права комплексних галузей є ознакою її вдосконалення й достатньо високої інтенсивності регулювання суспільних відносин, а отже, й рівня розвитку.

З іншого, – відсутністю соціальних, а як наслідок і правових передумов збільшення різноманітності примусових заходів захисту правовідносин. Тому, напевно, держава не бачить необхідності у створенні нових видів примусу. Її інтереси перебувають у площині удосконалення існуючих заходів примусу, підвищення їх ефективності аж до повної реалізації принципу невідворотності покарання за вчинене правопорушення.

Саме через це захист правових відносин у даних галузях права і забезпечується вже існуючими видами державного примусу.

Серед усіх видів примусу високою мобільністю і здатністю адаптуватися до конкретних умов і потреб української держави виділяється адміністративний примус.

Так, відповідно до статті 51 КК України, застосування заходів адміністративного впливу передбачене навіть за вчинення кримінальних правопорушень [106].

На думку Ю.П. Битяка, державний примус виступає у двох формах: судовий; адміністративний [4, с. 163].

Отже, за своєю правовою природою адміністративний примус є складовою державного примусу.

Для того, щоб з'ясувати поняття адміністративного примусу необхідно, в першу чергу, зупинитись на проблемі використання цього терміна. На сьогоднішній день в законодавстві України відсутнє не те що визначення цього поняття, в нормативних актах термін „адміністративний примус” взагалі не зустрічається. Що правда інколи вживається термін „адміністративний вплив”, який, на думку професора А.Т. Комзюка, не можна цілком ототожнювати з примусом, адже про адміністративний вплив можна говорити також у випадках застосування ряду заходів переконання [107, с. 23].

Отже слід зазначити те, що термін „адміністративний примус” не має визначення на законодавчому рівні, його сформульовано лише доктринально. На відміну від українського законодавства в законодавстві інших країн в ряді випадків поняття адміністративного примусу окреслено досить чітко, правда, переважно через визначення його видів. Наприклад, розділ другий Закону федеральної землі Північний Рейн-Вестфалія (Німеччина) „Про виконання адміністративних рішень” має саме назву „Адміністративний примус”, а в його § 57 засобами примусу визнаються виконання дії за рахунок особи, якої стосується рішення, штраф і прямиий примус [108].

Визначення адміністративного примусу трактується через поняття засобів впливу, які застосовуються до певних об'єктів, тобто адміністративний примус є в першу чергу впливом, причому, різним за характером – моральним, майновим, особистісним, організаційним. Відповідно, адміністративно-запобіжні заходи також є насамперед засобами впливу на певні об'єкти, їх застосування тягне для таких об'єктів певні наслідки, обмеження, незручності [107, с. 69].

На думку професора Ю.П. Битяка, адміністративному примусу, як і державному примусу в цілому, притаманні риси, сутність яких зводиться до

використання державними органами, а в окремих випадках і громадськими об'єднаннями засобів примусового характеру з метою забезпечення належної поведінки людей. Разом з тим, вважає Ю.П. Битяк, адміністративний примус має низку характерних особливостей, які дозволяють відрізнити його від судового й громадського примусу. Такими особливостями є те, що:

- адміністративний примус використовують у державному управлінні для охорони суспільних відносин, що виникають у цій сфері державної діяльності;
- механізм правового регулювання адміністративного примусу встановлює підстави й порядок застосування відповідних примусових заходів;
- порядок застосування примусових заходів здебільшого регулюють норми адміністративного права, що включають норми законодавства або адміністративно-правові норми актів виконавчих органів;
- застосування адміністративного примусу – це результат реалізації державно-владних повноважень органів державного управління, і лише у виключних, встановлених законодавством випадках, такі засоби можуть застосовувати суди (судді);
- адміністративний примус використовують для:
 - 1) запобігання вчиненню правопорушень;
 - 2) припинення адміністративних проступків;
 - 3) притягнення до адміністративної відповідальності [4, с. 163–164].

На основі цього Ю.П. Битяк визначає адміністративний примус як систему засобів психологічного або фізичного впливу на свідомість і поведінку людей з метою досягнення чіткого виконання встановлених обов'язків, розвитку суспільних відносин у межах закону, забезпечення правопорядку й законності [4, с. 164].

Доцільно погодитись із трактуванням визначення адміністративного примусу та визначити, що адміністративний примус як різновид захисту учасників виборів і референдумів в Україні – це логічна, структурно-цілісна система засобів впливу на суб'єктів виборчого процесу з метою забезпечення виконання покладених на них обов'язків та дотримання законності. Метою

адміністративного примусу як різновиду захисту учасників виборів і референдумів в Україні є захист прав і свобод людини, інтересів держави й суспільства та створення умов для виконання учасниками виборів і референдумів повноважень, реалізації прав та обов'язків наданих Конституцією і законодавством України.

Автором сучасної класифікації заходів адміністративного примусу був М.І. Єропкін. І.С. Гриценко вважає, що саме він зробив перший крок у напрямі відходу від описових позицій під час розмов про інститут адміністративного примусу, перейшовши до системного аналізу таких категорій як „адміністративні стягнення”, „заходи адміністративного припинення” та „заходи адміністративного попередження” [109, с. 231].

Л.М. Розін пропонував виділити п'ять видів адміністративного примусу:

- адміністративні стягнення, які застосовувалися з метою покарання правопорушника;
- заходи адміністративного припинення, які використовувалися для припинення вчинених правопорушень;
- заходи процесуального примусу, які дозволяли встановити факт правопорушення, особу правопорушника, скласти необхідні процесуальні документи;
- поновлювані заходи, призначені для поновлення порушеного правопорядку, прав громадян;
- адміністративно-примусові заходи, що застосовувалися з метою попередження правопорушень [109, с. 235].

Професор Ю.П. Битяк пропонує таку класифікацію заходів адміністративного примусу:

- заходи адміністративного запобігання (адміністративно-попереджувальні);
- заходи припинення правопорушень;
- адміністративні стягнення [4, с. 164].

Враховуючи різні наукові погляди, доцільно розглянути заходи

адміністративного примусу як різновиду захисту учасників виборів і референдумів в Україні у наступному порядку:

- заходи адміністративного попередження;
- запобіжні адміністративні заходи;
- заходи адміністративного припинення;
- заходи відповідальності за порушення адміністративно-правових норм.

Критерієм, за яким конкретні заходи адміністративного примусу, що входять до названих груп, відрізняються один від одного є їх „розміщення” відносно протиправної дії.

Заходи адміністративного попередження мають на меті не дозволити скоїтися протиправному вчинку, вони застосовуються, коли правопорушення тільки передбачається. Запобіжні адміністративні заходи призначені для того, щоб припинити протиправний вчинок, не дозволити йому розвинути, мінімізувати збитки.

Заходи відповідальності за порушення правових норм застосовуються, коли встановлений склад протиправного вчинку, коли вчинок є правопорушенням.

Доцільно погодитися, що заходи адміністративного попередження (адміністративно-запобіжні заходи) – це комплекс заходів примусового характеру, які застосовуються в правоохоронній діяльності міліції для виявлення, профілактики, попередження правопорушення, забезпечення громадської безпеки і громадського порядку повсякденно та при різних надзвичайних обставинах (стихійних лихах, катастрофах, аваріях, епідеміях, епізоотіях, у випадках проведення масових заходів, виявлення небезпечних предметів тощо) [100, с. 466].

На відміну від заходів адміністративного стягнення і заходів адміністративного припинення, які є реакцією на протиправні діяння суб'єктів, заходи адміністративного попередження конкретної фактичної підстави застосування не мають, оскільки вони застосовуються міліцією для попередження, профілактики правопорушень, а також для забезпечення

громадського порядку і громадської безпеки [107, с. 73].

На думку професора Ю.П. Битяка найчастіше під заходами адміністративного запобігання розуміють дії уповноважених органів або посадових осіб, спрямовані на примусове забезпечення виконання громадянами обов'язків перед суспільством, забезпечення громадської безпеки й громадського порядку, недопущення та боротьбу зі стихійним лихом, епідеміями, епізоотіями й ліквідацію їх наслідків. Умовами для виникнення конкретних відносин, пов'язаних із використанням засобів адміністративного примусу, є різні юридичні факти, в тому числі протиправні дії окремих осіб і організацій. Засоби адміністративного запобігання мають ту особливість, відрізняються від засобів припинення адміністративних правопорушень і адміністративних стягнень тим, що їх використання не пов'язано з вчиненням неправомірних дій [4, с. 164].

Заходи адміністративного запобігання носять профілактичний характер. Але вони можуть здійснюватися і у примусовій формі, оскільки небезпека, якій вони протидіють, загрожує або окремій фізичній особі, або суспільству й державі. Як правило це виражається у вигляді певних обмежень і заборон. Ці заходи є різноманітними, застосовуються в різних галузях суспільного життя й різними об'єктами. Примусовий вплив під час використання цих заходів може виявлятися у фізичному або психічному впливі, що є суто примусовими діями.

На думку Ю.П. Битяка найтипівішими є такі заходи адміністративного запобігання: вимога припинення окремих дій; перевірка документів; огляд речей і особистий огляд; тимчасове обмеження або заборона доступу громадян до окремих ділянок місцевості чи об'єктів з метою забезпечення громадського порядку, громадської безпеки, охорони здоров'я людей; обмеження або заборона руху транспорту та пішоходів на окремих ділянках вулиць і автомобільних шляхів при виникненні загрози громадській безпеці; здійснення адміністративного нагляду за особами, щодо яких він встановлений, а також контролю за засудженими до кримінальних покарань, не пов'язаних із позбавленням волі; облік і офіційне застереження осіб; право входити на

територію та до приміщень підприємств, установ і організацій, до житлових та інших приміщень громадян; ревізування; контроль і наглядові перевірки та ін. [4, с. 165].

Застосування цих заходів регламентується чинним законодавством, зокрема статтею 11 Закону України „Про міліцію” [110].

І.І. Веремєєнко класифікує адміністративно-запобіжні заходи за характером їх попереджувального впливу на дві групи:

- запобіжні заходи територіального характеру, спрямовані на всіх осіб, які перебувають на певній території;

- запобіжні заходи індивідуального характеру, які поширюються на конкретних осіб (огляд, офіційне застереження тощо) [111, с. 89].

А.П. Ключниченко поділяє адміністративно-запобіжні заходи залежно від їх чітко виявленого профілактичного характеру, що дозволяє використовувати цей різновид засобів адміністративного впливу для попередження правопорушень, забезпечення громадської безпеки за особливих умов, коли інтересам суспільства виникає загроза. Автор відзначає, що певні обмеження прав громадян в процесі застосування адміністративно-запобіжних заходів є, як правило, вимушеними, продиктованими особливими умовами, пов'язаними з необхідністю забезпечення громадської безпеки. Тому цю групу заходів він називає заходами адміністративного забезпечення [112, с. 51].

На думку професора А.Т. Комзюка в основу класифікації адміністративно-запобіжних заходів, які застосовуються міліцією, має бути покладено усталені функціональні зв'язки, вимоги логічної впорядкованості складових частин системи, чітке системно-структурне їх співвідношення [107, с. 82].

На нашу думку, класифікацію адміністративно-запобіжних заходів, які застосовуються міліцією, можна провести, ґрунтуючись на таких критеріях як мета застосування, характер впливу, об'єкт впливу, форма процесуального виявлення і строки реалізації.

Залежно від мети застосування А.Т. Комзюк поділяє адміністративно-

запобіжні заходи на дві групи:

- заходи, які застосовуються для попередження чи виявлення конкретних правопорушень або правопорушень з боку конкретних осіб;
- заходи, які застосовуються для забезпечення громадського порядку і громадської безпеки за різних надзвичайних обставин [107, с. 82–83].

Сутність попередження правопорушень, що посягають на здійснення народного волевиявлення та встановлений порядок його забезпечення, на нашу думку, полягає в тому, щоб не допустити протиправної поведінки з боку конкретних осіб та в усуненні причин, що сприяють вчиненню правопорушень і утворенню умов, які виключають протиправну поведінку.

Ми вважаємо, що особливістю адміністративно-попереджувальних заходів під час проведення виборів чи референдумів є те, що вони застосовуються в ситуаціях, які би дали змогу забезпечити виборчі права громадян, тобто коли є реальні підстави передбачати, що може бути вчинено правопорушення, яке посягає на здійснення народного волевиявлення та встановлений порядок його забезпечення і потрібно його не допустити. В такому випадку заходи даного виду можуть бути індивідуальними або персоніфікованими; загальними, що не мають чітко визначеного конкретного адресата.

Протиправна поведінка як правило виявляється у вчиненні конкретного адміністративного правопорушення окремими громадянами. Це обумовлює необхідність застосування державними органами або посадовими особами до даних громадян різноманітних засобів припинення адміністративних проступків.

На думку професора Ю.П. Битяка серед засобів адміністративного примусу заходи адміністративного припинення, що використовують у адміністративному порядку, найчисленніші. Їх застосування обумовлено потребою швидкого й ефективного припинення посягань на інтереси окремих громадян, держави та громадських об'єднань [4, с. 166].

А.Т. Комзюк також вважає, що серед заходів адміністративного примусу,

в тому числі і тих, що застосовуються міліцією, найбільш численними є заходи припинення. На його думку, головне призначення цих заходів полягає в тому, щоб вчасно відреагувати на ті чи інші антигромадські діяння, припинити, перервати протиправну поведінку і тим самим не допустити настання її шкідливих наслідків [107, с. 120].

О.О. Небрат вважає, що застосовуючи заходи адміністративного припинення правопорушень при здійсненні охорони громадського порядку, працівники міліції створюють тим самим необхідні умови для неухильного додержання законів, виявлення і припинення різних правопорушень, відвертають можливості посягання на суспільні відносини, що охороняються правом [100, с. 468].

Отже, найперше, що характеризує заходи адміністративного припинення, це здійснення впливу на певну протиправну ситуацію. Такий вплив може бути найрізноманітнішим, наприклад, як зазначається в літературі, психологічним або фізичним, пов'язаним з особистими, організаційними чи майновими обмеженнями [113, с. 232], за допомогою адміністративно-технічних, адміністративно-санітарних, адміністративно-фінансових засобів, затримання особи чи майна [114, с. 201]. Характер впливу залежить від конкретної протиправної ситуації, а також об'єкту, на який здійснюється вплив, та мети, яка при цьому переслідується [107, с. 120]. Важливо також зазначити, що в кожному випадку застосування заходів адміністративного припинення працівник міліції безпосередньо втручається в дії порушника, який позбавляється фактичної можливості продовжувати неправомірну поведінку [113, с. 232].

Для розуміння сутності адміністративного припинення важливо з'ясувати також зміст терміна „припинення”. З точки зору етимології припиняти – означає переривати яку-небудь дію, процес, стан, що триває, змушувати кого-небудь перестати робити щось, поводити себе відповідно до встановленого порядку, не давати безчинствувати [115, с. 717–718]. Тобто, вважає А.Т. Комзюк, можна зробити висновок, що припинення неможливе без

наявності певних дій, процесу тощо, які тривають в часі. Те ж саме стосується і адміністративного припинення [107, с. 121].

Ю.П. Битяк визначає, що заходи припинення правопорушень – це примусове зупинення протиправних діянь, що носять ознаки адміністративного проступку (а в деяких випадках – і кримінальний характер), спрямоване на недопущення шкідливих наслідків і забезпечення застосування до винної особи адміністративного стягнення, а у виключних випадках – і кримінального покарання [4, с. 166].

На думку професора Ю.П. Битяка заходи припинення умовно можна поділити на дві групи – загального та спеціального призначення.

До заходів припинення загального призначення Ю.П. Битяк відносить:

- адміністративне затримання;
- особистий огляд і огляд речей;
- вилучення речей і документів та ін.

Застосування цих заходів регулюється на законодавчому рівні. Наприклад адміністративне затримання, що застосовують з метою припинення адміністративних порушень, встановлення особи, проведення особистого огляду, огляду речей і вилучення речей та документів, забезпечення своєчасного й правильного розгляду справ і виконання постанов по справах про адміністративні правопорушення, регламентовано КУпАП (статті 260–263, 267) [116], Митним кодексом України (ст. 57) [117], та іншими законодавчими актами, слушно підкреслює професор Ю.П. Битяк [4, с. 167].

До заходів припинення спеціального призначення, вважає Ю.П. Битяк, належать:

- застосування фізичного впливу;
- застосування спеціальних засобів;
- використання вогнепальної зброї [4, с. 169].

Інші науковці, зокрема О.О. Небрат, заходи адміністративного припинення правопорушень поділяють на три групи:

- заходи адміністративного припинення загального призначення;

- заходи адміністративного припинення спеціального призначення;
- заходи забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення [100, с. 470].

Застосування заходів адміністративного припинення на думку А.Т. Комзюка обумовлюється наявністю певної протиправної поведінки, яка може полягати не тільки у вчиненні конкретного правопорушення, але і в неодноразових, систематичних протиправних діях, антигромадській поведінці окремих осіб [107, с. 121].

Необхідно також підкреслити той факт, що заходи припинення застосовуються не тільки з метою переривання адміністративно-протиправних дій, але в окремих випадках і діянь кримінально-правового характеру [107, с. 121].

У статті 2 Закону України „Про міліцію” про припинення правопорушень сказано лише як про основне завдання міліції, для виконання якого можуть застосовуватися різноманітні засоби як правового, так і іншого характеру, серед яких також і заходи адміністративного припинення. Право на застосування тих чи інших заходів примусового характеру для виконання завдань, покладених на міліцію, визначено в законодавстві, в якому дано досить повний перелік таких заходів і врегульовано умови та порядок їх застосування [110]. Сам термін „заходи адміністративного припинення” є виключно теоретичним, оскільки в нормативно-правових актах він не використовується.

Ще одну особливість заходів адміністративного припинення, яка характеризує їх місце в єдиній системі заходів адміністративного примусу, дозволяє відзначити порівняльний аналіз останніх. Суть її полягає в тому, що заходи припинення тісно пов’язані з адміністративно-запобіжними заходами та адміністративними стягненнями. Зв’язок заходів адміністративного припинення із адміністративно-запобіжними заходами виявляється в тому, що останні в багатьох випадках є попередниками заходів адміністративного припинення. В той же час застосування заходів припинення часто передують

застосуванню адміністративних стягнень, оскільки забезпечує можливість притягнення правопорушника до адміністративної відповідальності. Разом з тим, на відміну від адміністративно-запобіжних заходів, заходи адміністративного припинення характеризуються тим, що їх застосування спричиняється реальною протиправною (в тому числі об'єктивно протиправною) ситуацією і починається в момент, коли вона досягла певного розвитку, тобто коли використання запобіжних заходів стає вже неефективним або й зовсім марним. Заходи адміністративного припинення не відвертають, а безпосередньо переривають наявні правопорушення або об'єктивно протиправні діяння, створюють умови для встановлення особи порушника, з'ясування обставин справи і реальної можливості для подальшого застосування до порушника заходів адміністративної або іншої відповідальності [107, с. 123].

На відміну від адміністративних стягнень заходи адміністративного припинення, так само як і адміністративно-запобіжні заходи, не містять в собі елементу покарання особи, до якої вони застосовуються. Виконуючи, поряд з виховною, і каральну функцію, адміністративне стягнення за своєю дією в часі мовби звернено в минуле, є ретроспективним [118, с. 94].

Заходи адміністративного припинення, як правило, спрямовані в теперішнє і тому частіш за все здатні самостійно і оперативно вирішувати конфліктну ситуацію, зокрема, примусово переривати правопорушення. Вони можуть також забезпечувати умови для подальшого застосування адміністративних або інших заходів відповідальності до винних. Нерідко заходи припинення використовуються і для боротьби з об'єктивно протиправними діяннями душевнохворих та малолітніх, тобто осіб, які взагалі не підлягають юридичній відповідальності. Немаюче карального характеру, заходи адміністративного припинення, на відміну від адміністративних стягнень, не потребують встановлення наявності вини порушника, як обов'язкової умови застосування. Нарешті, адміністративне стягнення тягне за собою стан „адміністративної покараності” на певний строк, заходи ж

адміністративного припинення такого стану не створюють. Крім того, що заходи адміністративного припинення, які застосовуються міліцією, спрямовані на переривання протиправних діянь, необхідно підкреслити і значення їх іншої важливої особливості (сторони). Суть її полягає в тому, що деякі заходи адміністративного припинення застосовуються не тільки для переривання протиправних діянь, але і для запобігання їм і забезпечення можливості притягнення правопорушників до адміністративної або кримінальної відповідальності [119, с. 73].

Особливість заходів адміністративного припинення, які застосовуються міліцією, полягає також в тому, що їх застосування можливе як у звичайних, так і в екстремальних умовах. Наприклад, вимога до громадян та державних службовців припинити протиправні дії, адміністративне затримання, вилучення речей та документів, огляд, застосовуються працівниками міліції повсякденно і становлять важливий інструмент в їх діяльності [107, с. 124].

Заходи припинення тісно пов'язані із заходами запобігання та адміністративними стягненнями, яким вони часто передують, оскільки забезпечують умови для їх застосування. Під час використання заходів як адміністративного запобігання, так і припинення адміністративних проступків органи державного управління повинні суворо додержуватися принципу законності. Це забезпечується систематичним контролем з боку вищих органів і посадових осіб, прокурорським наглядом, правом адміністративного та судового оскарження, іншими встановленими законодавством способами [4, с. 169].

Заходи забезпечення провадження становлять специфічну групу заходів адміністративного припинення загального призначення, їх особливості полягають, перш за все, в тому, що це несамотійні, допоміжні заходи впливу, застосуванням яких забезпечується створення умов для притягнення порушника до адміністративної відповідальності (в деяких випадках – і до кримінальної). Вони застосовуються з метою припинення адміністративних проступків, коли вичерпано інші заходи впливу, встановлення особи,

складення протоколу про адміністративне правопорушення, забезпечення своєчасного і правильного розгляду справи, виконання прийнятих постанов. Заходи забезпечення застосовуються тільки в рамках провадження, що ведеться у зв'язку з правопорушенням, тобто лише з моменту порушення справи і до її припинення і лише до особи, яка вчинила правопорушення [107, с. 160].

Запобіжні адміністративні заходи ми відносимо до другого різновиду заходів адміністративного примусу як різновиду захисту учасників виборів і референдумів в Україні.

Сама назва цих заходів вказує на їхнє цільове призначення – запобігання неправомірної поведінки. Їхнє призначення як заходів запобігання полягає:

- у припиненні протиправної поведінки;
- в усуненні шкідливих наслідків протиправної поведінки;
- у створенні необхідних умов для можливого в майбутньому притягнення винної особи до адміністративної відповідальності (складання протоколу про адміністративне правопорушення).

Запобіжні адміністративні заходи можуть застосовуватись як самостійні, так і в цілому з іншими заходами адміністративного примусу, наприклад, з адміністративними стягненнями.

Заходи адміністративного запобігання, як правило, закріплюються в нормативному порядку. Вони чітко зафіксовані, наприклад, в ст. 260 КУпАП України (заходи забезпечення провадження у справах про адміністративні правопорушення). У ній, зокрема, говориться: „з метою запобігання адміністративних правопорушень, коли вичерпані інші заходи впливу, встановлення особи, складання протоколу про адміністративне правопорушення при неможливості складання його на місці скоєння правопорушення, якщо складання протоколу є обов'язковим, забезпечення своєчасного і правильного розгляду справ і виконання постанов у справах про адміністративні правопорушення допускається: адміністративне затримання особи, особистий огляд, огляд і вилучення речей і документів” [116].

Адміністративні стягнення становлять третю, останню складову адміністративного примусу, реалізація повноважень щодо їх застосування складає серцевину адміністративно-юрисдикційної діяльності міліції. Адміністративні стягнення відрізняються від двох інших видів заходів адміністративного примусу способом забезпечення правопорядку, відмінностями нормативної регламентації, метою, фактичними підставами, правовими наслідками та процесуальними особливостями застосування. Вони характеризуються стабільністю змісту і призначення, застосовуються лише до винних у вчиненні адміністративних проступків. Тому загальною їх особливістю є репресивний, каральний характер [120, с. 230].

А.Т. Комзюк вважає, що адміністративне стягнення є мірою відповідальності, правовим наслідком адміністративного правопорушення. Воно застосовується з метою виховання особи, яка вчинила адміністративне правопорушення, в дусі додержання законів, поваги до правил співжиття, а також запобігання вчиненню нових правопорушень як самим правопорушником, так і іншими особами. [107, с. 225].

Зміст адміністративних стягнень полягає в позбавленні або обмеженні порушників певних прав, благ. За вчинений проступок особа або позбавляється якогось суб'єктивного права, або на неї покладаються спеціальні „штрафні” обов'язки. Крім втрат та обмежень адміністративне стягнення тягне для порушника ще й стан так званої „адміністративної покараності”, який існує протягом одного року з дня закінчення виконання стягнення. Правове значення зазначеного стану полягає в тому, що вчинення до закінчення цього строку нового правопорушення в окремих випадках тягне підвищену адміністративну відповідальність [121, с. 26].

На нашу думку третю групу заходів адміністративного примусу як різновиду захисту учасників виборів і референдумів в Україні становлять заходи відповідальності за порушення адміністративно-правових норм. Це є найбільш чітко виражена, в розумінні правової регламентації, класифікаційна група заходів адміністративного примусу, яка складає примусові заходи

впливу, що містяться в адміністративно-правових санкціях, тобто заходи відповідальності за порушення адміністративно-правових норм.

Головною особливістю даних заходів примусу є те, що вони застосовуються виключно як заходи відповідальності за порушення адміністративно-правових норм і містяться в адміністративно-правових санкціях.

На думку автора заходи відповідальності за порушення адміністративно-правових норм слід визначити як примусові заходи впливу, які містяться в адміністративно-правових санкціях і застосовуються уповноваженими на те державними органами, зокрема, до фізичних осіб за здійснення адміністративних правопорушень і до юридичних осіб за порушення адміністративно-правових норм.

Обов'язковою умовою застосування даної групи заходів є здійснення адміністративного провадження і прийняття рішення про застосування відповідного заходу адміністративного примусу в установленому законом порядку.

Аналізуючи адміністративно-правові засади захисту учасників виборів і референдумів в Україні, а також виходячи з актуальності цієї проблеми в сучасних умовах, ми провели опитування членів виборчих комісій, які приймали участь у виборах народних депутатів та Президента України. Метою такого дослідження стало вивчення ситуацій, психологічної оцінки стану реального захисту учасників виборів та референдумів як при виконанні службових обов'язків, так і поза службою діяльністю; організація взаємодії між виборчими комісіями та органами внутрішніх справ, стан правопорядку під час виборчого процесу (Додаток Б).

Досліджуючи адміністративний примус як різновид захисту учасників виборів і референдумів в Україні доцільно зробити такі висновки:

- це логічна, структурно-цілісна система засобів впливу на суб'єктів виборчого процесу з метою забезпечення виконання покладених на них обов'язків та дотримання законності;

- це система організаційно-правових, оперативно-розшукових, спеціальних і тактико-психологічних заходів, що має профілактичне спрямування, правоохоронних органів та суду з організації і практичного здійснення завдань, що дозволяють забезпечити збереження життя та здоров'я, охорону честі і гідності, прав, свобод і законних інтересів учасників виборів і референдумів в Україні;

- закріплюючи у відповідних правових нормах матеріальні гарантії – нормативні приписи, що мають на меті створити сприятливі юридичні умови для ефективного здійснення професійної діяльності учасників виборів і референдумів в Україні, – держава водночас визначає конкретні форми і механізми їхньої реалізації та захисту, закріплюючи їх у процесуальних нормах і утворюючи, таким чином, процесуальні гарантії реалізації і захисту учасників виборів і референдумів в Україні;

- матеріальні та процесуальні гарантії захисту учасників виборів і референдумів в Україні відображені в діючому законодавстві: матеріальні правові гарантії закріплюються в нормах Конституції, законах та інших нормативно-правових актах; а процесуальні – у відповідних процесуальних актах, хоча головні принципи їх реалізації відображаються в матеріальних нормах;

- метою адміністративного примусу як різновиду захисту учасників виборів і референдумів в Україні є захист прав і свобод людини, інтересів держави й суспільства та створення умов для виконання учасниками виборів і референдумів повноважень, реалізації прав та обов'язків наданих Конституцією і законодавством України.

2.2. Адміністративна відповідальність за порушення прав учасників виборів і референдумів в Україні

На сучасному етапі розвитку та становлення України як демократичної, правової держави постійно зростають роль і значення відповідальності, що направлені на забезпечення законності і правопорядку у сфері правового регулювання суспільних відносин, що складаються в українському суспільстві.

На думку О.Л. Чернецького встановлення правових приписів само по собі не може забезпечити стан законності та правопорядку. Потрібен механізм державного примусу для забезпечення виконання нормативних приписів, одним із видів якого є юридична відповідальність. Кожна людина зобов'язується узгодити свої вчинки зі встановленими нормами у суспільстві, і повинна усвідомити можливість настання негативних наслідків у випадку порушення цього зобов'язання. Саме це обумовлює існування такого суспільного явища, як відповідальність [122, с. 439].

Історично поняття юридична відповідальність склалося у зв'язку з необхідністю відобразити такі юридичні санкції, які виражають суспільний осуд поведінки правопорушника та мають за мету здійснення глибокого впливу на нього, зазначає професор С.С. Алексєєв [123, с. 271].

По суті сама юридична відповідальність є одним із проявів соціальної відповідальності в цілому. Так, М.С. Кельман та О.Г. Мурашин слушно визначають, що юридична відповідальність – соціальна відповідальність, регламентована правовими нормами. На їхню думку це є форма, якої набуває соціальна відповідальність особи в державно організованому суспільстві. Дані науковці вважають, що юридична відповідальність не зводиться до державного примусу. Вона, на їх думку, лише проявляється в процесі його здійснення і виникає після встановлення факту правопорушення. Положення юридичної відповідальності локалізуються в різних галузях права. Це, в свою чергу, призвело до поділу юридичної відповідальності на види [77, с. 190, 193].

Одним з видів юридичної відповідальності виступає адміністративна відповідальність.

Як слушно зазначає А. Башняк, адміністративна відповідальність є одним із основних інститутів адміністративного права, що охоплює велику кількість адміністративно-правових норм, які характеризують і регулюють даний вид відповідальності [124, с. 30–34].

За словами А.Т. Комзюка адміністративна відповідальність становить особливий вид юридичної відповідальності, їй властиві всі ознаки останньої. Традиційно правову відповідальність пов'язують із застосуванням заходів державного примусу, розглядають її як передбачену санкціями правових норм реакцію на правопорушення, як реалізацію, застосування і здійснення санкцій. Застосування заходів юридичної відповідальності тягне для правопорушника обтяжливі наслідки майнового, морального, особистісного чи іншого характеру, які він зобов'язаний перетерпіти і фактично це здійснює. Тим самим правопорушник „тримає відповідь” перед державою за неправомірну поведінку, вважає А.Т. Комзюк [125, с. 5].

І.А. Галаган зазначає, що питання про співвідношення відповідальності і покарання (стягнення) повинно бути вирішено на користь їх повного ототожнення. Це однопорядкові правові поняття. Вони стоять поряд і одне без іншого існувати не можуть. Будь-яка відповідальність і є певним покаранням, яке являє собою лише юридичну форму його вираження і виявлення [126, с. 23].

На думку А. Башняка методологічно дане положення неправильне, тому що обмежує зміст відповідальності одним елементом. Воно ототожнює відповідальність і покарання, чим позбавляє категорію відповідальності змісту існування. Категорії „покарання” і „відповідальність”, вважає автор, історично розвивались, рухались кожна своїм шляхом і лише на певному етапі пройшло їх злиття, точніше входження „відповідальності” в юриспруденцію. Він визначає, що покарання є винятково юридична категорія, яка виникла в первіснообщинному суспільстві і з розвитком державності була поставлена на

правову основу, пройшовши довгий шлях – від кровної помсти до санкцій, що встановлювались і застосовувались державними органами [124, с. 30–34].

Як справедливо визначає А.Т. Комзюк, адміністративній відповідальності властивий ряд специфічних рис, які відрізняють її від інших видів юридичної відповідальності. Так, вона настає, як правило, за особливий вид правопорушень – адміністративні. В окремих випадках її заходи можуть застосовуватися також при звільненні від кримінальної відповідальності, тобто за діяння, що містять ознаки злочинів, які не становлять великої суспільної небезпеки. Адміністративна відповідальність виявляється в накладенні на порушників певних видів адміністративних стягнень, специфічних за змістом і відмінних від заходів кримінального покарання, дисциплінарного впливу та майнової відповідальності. Адміністративні стягнення накладаються багатьма органами та посадовими особами, яким таке право надано законодавчими актами. Їх повний перелік наведено в статті 24 КУпАП [116].

Порядок притягнення до адміністративної відповідальності особливий, він суттєво відрізняється від кримінального і цивільного процесів та дисциплінарного провадження. Нарешті, адміністративну відповідальність встановлено нормами адміністративного права, які містять переліки адміністративних проступків, адміністративних стягнень та органів, уповноважених їх застосовувати, детально регулюють цей вид провадження і в сукупності становлять її нормативну основу [125, с. 6].

Станом на сьогоднішній день ми змушені констатувати факт того, що чинний КУпАП не дає визначення поняття адміністративної відповідальності, незважаючи на те, що Глава II Загальної частини даного кодексу має назву „Адміністративні правопорушення і адміністративна відповідальність” [116].

КУпАП обмежується тільки вказівкою про те, що мірою адміністративної відповідальності є адміністративне стягнення, яке застосовується з метою виховання особи, яка вчинила адміністративне правопорушення, в дусі додержання законів України, поваги до правил співжиття, а також запобігання вчиненню нових правопорушень як самим

правопорушником, так і іншими особами [116].

К.С. Бельський зазначає, що для того щоб поняття використовувалося у суспільстві ефективно, запам'ятовувалось людьми, ставало часткою їх правосвідомості, йому потрібно дати визначення у законодавчому акті [127, с. 20–25].

В наслідок відсутності визначення поняття адміністративної відповідальності на законодавчому рівні багато науковців висловлюють своє бачення щодо його сутності та змісту. Про це, зокрема, свідчить наявність багатьох різних за своїм змістом визначень даного поняття.

Зокрема, І.А. Галаган визначає, що адміністративна відповідальність – це переважно процесуальне утворення [128, с. 205].

На думку А.Т. Комзюка адміністративна відповідальність – це застосування до осіб, які вчинили адміністративні проступки, адміністративних стягнень, що тягнуть для цих осіб обтяжливі наслідки майнового, морального, особистісного чи іншого характеру і накладаються уповноваженими на те органами чи посадовими особами на підставах і у порядку, встановлених нормами адміністративного права [125, с. 6].

Ю.П. Битяк вважає, що під адміністративною відповідальністю слід розуміти накладення на правопорушників загальнообов'язкових правил, які діють у державному управлінні, адміністративних стягнень, що тягнуть за собою для цих осіб обтяжливі наслідки матеріального чи морального характеру. Адміністративна відповідальність є одним із видів юридичної відповідальності, якому притаманні всі ознаки останньої, слушно підкреслює Ю.П. Битяк. Разом з тим, на думку автора, адміністративна відповідальність є складовою частиною адміністративного примусу й наділена всіма його ознаками [4, с. 170].

Професор К.С. Бельський дає визначення адміністративної відповідальності як реагування держави на адміністративне правопорушення, що виражається в реалізації компетентним органом (посадовою особою) права пред'явити звинувачення певній особі, піддати протиправне діяння офіційній

оцінці і у випадку негативної оцінки застосувати до винної особи адміністративне стягнення. Слід погодитись із думкою К.С. Бельського про те, що під час формулювання поняття адміністративної відповідальності можна сформулювати його лише на основі різноманітності визначень. Ці визначення утворюють цілісне поняття не шляхом їх механічного поєднання, а шляхом синтезу, при якому кожне визначення суттєво повинно доповнювати, розвивати і конкретизувати інше [127, с. 17].

М.С. Кельман та О.Г. Мурашин вважають, що адміністративна відповідальність – це накладення на винних фізичних (юридичних) осіб, які порушили правила поведінки, адміністративних стягнень, що створюють для цих осіб (колективів) несприятливі наслідки особистого, майнового, морального та іншого характеру [77, с. 190].

В.М. Манохін, зазначає, що адміністративна відповідальність є одним із двох видів адміністративного примусу. Ця відповідальність, на його думку, має дві відмінні ознаки: фактичну підставу адміністративної відповідальності – адміністративний проступок; міру відповідальності, яка за своєю правовою природою належить до числа адміністративних мір [129, с. 174].

В.В. Копейчиков під адміністративною відповідальністю розуміє застосування уповноваженим органом чи посадовою особою адміністративного стягнення до особи, яка вчинила правопорушення, що за своїм характером не тягне за собою відповідно до чинного законодавства кримінальну відповідальність [130, с. 114].

А. Башняк визначає адміністративну відповідальність як складне, багатогранне явище, яке охоплює адміністративно-правові норми, адміністративно-правові відносини, норми, що містять адміністративні санкції, правопорушення з їх статистичними елементами (об'єкт, об'єктивна сторона, суб'єкт, суб'єктивна сторона), діяльність правозастосовчих органів та їх посадових осіб. На його думку, під адміністративною відповідальністю необхідно розуміти всі міри адміністративно-правового впливу, що застосовуються до особи, яка вчинила адміністративне правопорушення [124,

с. 34].

Деякі науковці дають визначення адміністративної відповідальності відносно окремого кола спеціальних суб'єктів. [122, с. 441].

Автор даної роботи в цілому погоджується з визначеннями адміністративної відповідальності, даними багатьма науковцями [4, с. 171; 77, с. 190; 130, с. 114; 131; 132; 133; 134].

На думку А. Башняка адміністративна відповідальність характеризується двома видами ознак. До першої групи він відносить ознаки, властиві юридичній відповідальності в цілому, а до другої – ознаки, що відмежовують адміністративну відповідальність від інших видів юридичної відповідальності.

До ряду специфічних рис, які відрізняють адміністративну відповідальність від інших видів юридичної відповідальності науковець А. Башняк відносить:

- у випадках, прямо передбачених чинним законодавством, підставою відповідальності може бути не тільки адміністративне правопорушення (проступок), а й порушення інших галузей права. Такі заходи можуть застосовуватися при звільненні від кримінальної відповідальності, тобто за діяння, що містять ознаки злочинів, які не становлять великої суспільної небезпеки;

- адміністративна відповідальність виявляється в накладенні на порушників певних видів адміністративних стягнень, специфічних за змістом і відмінних від інших заходів стягнення та впливу, які застосовуються в різних галузях права. Ці види адміністративних стягнень передбачені ст. 24 КУпАП та іншими законодавчими актами України;

- адміністративні стягнення накладаються державними органами та їх посадовими особами, яким таке право надане законом. Їх перелік закріплений у розділі III КУпАП України [116]. Суб'єктами адміністративної юрисдикції є також районні (місцеві) суди (судді). Притягнення до адміністративної відповідальності за адміністративні проступки є обов'язком державних органів;

- законодавством закріплено особливий, спрощений порядок притягнення до адміністративної відповідальності, що створює умови для його оперативності та економічності при використанні. Одночасно цей порядок містить необхідні гарантії законності, а також здійснення права на захист;

- однією з важливих ознак, які характеризують адміністративну відповідальність, є те, що між правопорушником та органом (посадовою особою), який накладає стягнення, відсутні службові відносини. Застосування адміністративного стягнення не тягне за собою судимості і звільнення з роботи;

- адміністративна відповідальність врегульована нормами адміністративного права, в яких наводиться повний перелік адміністративних проступків, стягнень та органів, уповноважених їх застосовувати;

- правом на встановлення адміністративної відповідальності наділено певне коло суб'єктів: ВРУ, Президент України, КМУ, місцеві ради [124, с. 33–34].

О.І. Остапенко виділяє такі ознаки адміністративної відповідальності:

- адміністративна відповідальність має публічний державно-обов'язковий характер;

- наявність юридичних повноважень у органів, наділених правом адміністративного покарання;

- в адміністративній відповідальності знаходять вияв обидва аспекти юридичної відповідальності: позитивна (абсолютна) та ретроспективна;

- норми, що встановлюють адміністративну відповідальність, мають допоміжне значення щодо багатьох інших галузей права;

- значна кількість норм КУпАП містять дискреційні повноваження органам, уповноваженим розглядати справи про адміністративні правопорушення [135, с. 63].

До ознак, що характеризують адміністративну відповідальність як самостійний вид юридичної відповідальності О.І. Остапенко відносить:

- власний об'єкт правоохорони;

- власний метод правоохорони (адміністративний та адміністративно-судовий);
- юридичну цілісність галузі, що проявляється у наявності як матеріальних так і процесуальних норм;
- здатність до саморозвитку, систематизації нормативного фонду галузі [135, с. 66].

Здійснюючи дослідження адміністративної відповідальності, науковці виділяють різну кількість її ознак. Так, наприклад, О.П. Альохін виділяє вісім специфічних ознак адміністративної відповідальності [136, с. 282–283], Л.В. Коваль – сім [137, с. 125–128], В.К. Колпаков визначає шість основних та шість похідних ознак [138, с. 289, 291–292], Д.Н. Бахрах, Д.М. Овсянко, – п'ять ознак [139, с. 51; 140, с. 130–132], М.С. Студенікіна – чотири [141, с. 7], Ю.С. Рябов – три [142, с. 12].

Органи, які відповідно до КУпАП уповноважені розглядати справи про адміністративні правопорушення в разі встановлення складу правопорушення в діянні особи та відсутності обставин, що виключають притягнення до адміністративної відповідальності, застосовують до правопорушників у межах вимог законності заходи адміністративного стягнення.

А.Т. Комзюк справедливо стверджує те, що головною метою адміністративного стягнення є виховання порушника, тобто формування у нього звички законослухняної поведінки. Виховний вплив на порушника справляє як сам факт накладення на нього адміністративного стягнення, так і спеціальні виховні заходи, які застосовуються до нього під час виконання деяких стягнень, вважає А.Т. Комзюк [125, с. 17].

Ю.П. Битяк визначає, що адміністративне стягнення – це форма реагування держави (її органів) на порушення тієї чи іншої адміністративно-правової норми, захід адміністративної відповідальності у вигляді застосування до правопорушника адміністративного примусу. Його, на думку автора, використовують з метою виховання особи, яка вчинила адміністративне порушення, в дусі додержання законів, поваги до правил громадського

співжиття, а також запобігання вчиненню нових правопорушень як самим правопорушником, так і іншими особами [4, с. 182].

О.І. Остапенко вважає, що адміністративне стягнення можна визначити як необхідний наслідок порушення (невиконання) адміністративних заборон (приписів), що полягає в осуді поведінки порушника і обмеженні його особистих благ, матеріальних та інших правових інтересів [135, с. 63].

В статті 24 КУпАП закріплено систему адміністративних стягнень. Дані стягнення перераховано відповідно до зростання їх суворості. До них належать: попередження; штраф; оплатне вилучення предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення; конфіскація такого предмета або грошей, отриманих внаслідок вчинення адміністративного правопорушення; позбавлення спеціального права, наданого даному громадянину; виправні роботи; адміністративний арешт [116].

Крім цих стягнень до іноземних громадян і осіб без громадянства може застосовуватися адміністративне видворення за межі України в разі грубого порушення ними правопорядку. Крім цього частина 3 статті 24 КУпАП передбачає можливість доповнення законодавчими актами існуючої системи адміністративних стягнень новими видами [116].

Усі названі стягнення тісно пов'язані між собою й утворюють єдину систему, їх насамперед об'єднує загальна мета: захист правопорядку, виховання осіб, що вчинили адміністративні проступки, у дусі дотримання законів, а також попередження вчинення нових проступків як самими правопорушниками, так і іншими особами.

Кожне стягнення є покаранням, мірою відповідальності, призначеної за проступки, а застосування будь-якого стягнення означає настання адміністративної відповідальності і тягне для винного несприятливі юридичні наслідки.

Адміністративні стягнення, як правило, полягають в позбавленні або обмеженні прав чи благ. За вчинений проступок громадянин або позбавляється

якогось суб'єктивного права, тобто звужується його правоздатність, або на нього покладаються спеціальні обов'язки (сплата штрафу).

Адміністративне стягнення заподіює винному певні обмеження. Проте покарання не є самоціллю, воно тільки необхідний засіб виховання і попередження правопорушень. Стягнення є запобіжним заходом на шляху вчинення нових правопорушень з боку винного і правопорушень з боку інших осіб. Завдання попередження правопорушень деякі покарання розв'язують не тільки своїм виховним впливом, а й позбавленням правопорушника можливості знову порушити закон.

Тому слід розрізняти заходи, що мають тільки виправно-виховний вплив (штраф, виправні роботи) і заходи, які нарівні з виправно-виховним впливом створюють умови, що виключають можливість учинення нових правопорушень (конфіскація, позбавлення прав).

Адміністративні стягнення накладаються компетентними органами і посадовими особами шляхом видання спеціальних індивідуальних актів управління, що мають примусовий характер. Примусовий вплив повинен бути справедливим, відповідати характеру проступку й особи правопорушника. Його тяжкість залежить від тяжкості проступку.

Кожне з наведених у статті 24 КУпАП стягнень не рівнозначне іншому за об'єктом стягнення, усі вони не збігаються за обсягом і вагою впливу. Ця розмаїтість відбиває множинність об'єктів адміністративних правопорушень і засобів зазіхань на них, а також нерівномірний ступінь небезпеки правопорушень. За характером впливу стягнення поділяються на особисті, майнові, особисто-майнові. Так, попередження й адміністративний арешт спрямовані безпосередньо на особу правопорушника. До майнового належать штраф, виправні роботи, вилучення і конфіскація предмета. Особисто-майновим стягненням є позбавлення спеціального права. Це стягнення в тому або іншому обсязі впливає на особистість через його майнові інтереси. Стягнення також можуть бути разовими (конфіскація, попередження, штраф) і тривалими, розтягнутими в часі (арешт, позбавлення прав, виправні роботи).

Законодавець поділяє стягнення на основні й додаткові. Дане положення закріплене статтею 25 КУпАП. У ній йдеться про те, що оплатне вилучення та конфіскація предметів можуть застосовуватись як основні, так і додаткові стягнення, а інші стягнення можуть бути тільки основними. За правопорушення може бути накладене одне основне або основне і додаткове стягнення. Додаткові стягнення не накладаються окремо, а приєднуються до основного [116].

Ми визначаємо, що адміністративне стягнення за порушення прав учасників виборів і референдумів в Україні це – наслідок реагування державних органів на порушення здійснення народного волевиявлення та встановлений порядок його забезпечення, що використовується як обов'язковий захід адміністративної відповідальності у вигляді застосування до правопорушника адміністративного примусу.

До системи даних видів адміністративних стягнень належить накладення штрафів у розмірі від трьох до двохсот неоподаткованих мінімумів доходів громадян в залежності від виду вчиненого адміністративного правопорушення (Глава 15–А КУпАП) [116].

Порядок накладення стягнень за вчинення адміністративних правопорушень визначений в главі 4 КУпАП [116].

З метою чіткої індивідуалізації відповідальності КУпАП, зокрема, частина 2 статті 33 КУпАП, вимагає від органу, уповноваженого розглядати справу, під час накладення стягнення враховувати характер вчиненого правопорушення, особу порушника, ступінь його вини, майновий стан, обставини, що пом'якшують і обтяжують відповідальність [116].

Ю.П. Битяк справедливо вказує той факт, що про характер правопорушення свідчать його об'єкт, тобто суспільні відносини, на які посягає проступок, а також ознаки, що характеризують об'єктивну сторону правопорушення (дія чи бездіяльність, характер і розмір заподіяної шкоди, час, місце, спосіб вчинення проступку). Особу порушника, на його думку, характеризують насамперед ознаки, властиві суб'єкту проступку (вік, стать,

службове становище, соціальний стан, протиправна поведінка в минулому), а також поведінка в трудовому колективі й побуті, ставлення до сім'ї, колег по роботі, навчання). Всі ці обставини повинні бути встановлені органом (посадовою особою), який розглядає справу, щоб мати повну уяву про особу порушника. Ступінь вини правопорушника залежить від форми вчинення проступку, а також від мотиву й мети його вчинення [4, с. 188–189].

Стаття 34 КУпАП визначає обставини, що пом'якшують відповідальність за адміністративне правопорушення. До них належать:

- щире розкаяння винного;
- відвернення винним шкідливих наслідків правопорушення, добровільне відшкодування збитків або усунення заподіяної шкоди;
- вчинення правопорушення під впливом сильного душевного хвилювання або під час збігу тяжких особистих чи сімейних обставин;
- вчинення правопорушення неповнолітнім;
- вчинення правопорушення вагітною жінкою або жінкою, яка має дитину віком до одного року [116].

Даний перелік обставин, що пом'якшують адміністративну відповідальність не є вичерпним, тому орган, який розглядає справу, може визнати пом'якшувачими й обставини, не передбачені законом. Це можуть бути:

- похилий вік;
- бездоганна трудова діяльність;
- наявність у порушника утриманців.

Стаття 35 КУпАП в свою чергу наводить перелік обставин, що обтяжують відповідальність за адміністративне правопорушення. Перелік даних обставин, на відміну від попередніх, є вичерпним. Це, зокрема:

- продовження протиправної поведінки, незважаючи на вимогу уповноважених на те осіб припинити її;
- повторне протягом року вчинення однорідного правопорушення, за яке особу вже було піддано адміністративному стягненню;

- вчинення правопорушення особою, яка раніше вчинила злочин;
- втягнення неповнолітнього в правопорушення;
- вчинення правопорушення групою осіб;
- вчинення правопорушення в умовах стихійного лиха або за інших надзвичайних обставин;
- вчинення правопорушення в стані сп'яніння. Орган (посадова особа), який накладає стягнення, залежно від характеру адміністративного правопорушення може не визнати дану обставину обтяжуючою [116].

На думку Ю.П. Битяка для забезпечення законності під час застосування заходів впливу за адміністративні правопорушення дуже важливим є чітке регулювання строків давності притягнення до адміністративної відповідальності, погашення адміністративних стягнень, а також порядку обчислення строків стягнення [4, с. 191].

Стаття 37 КУпАП визначає обчислення строків адміністративного стягнення. В ній зокрема говориться про те, що строк адміністративного арешту обчислюється добами, виправних робіт – місяцями, а позбавлення спеціального права – роками, місяцями або днями [116].

В свою чергу стаття 38 КУпАП встановлює строки накладення адміністративного стягнення. Відповідно до цієї статті адміністративне стягнення може бути накладено не пізніш як через два місяці з дня вчинення правопорушення, а при триваючому правопорушенні – два місяці з дня його виявлення [116].

Для того, щоб визнати особу такою, що не була піддана адміністративному стягненню, не потрібно видання якогось спеціального документа. Стягнення погашається автоматично після закінчення річного строку і за умови не вчинення протягом цього строку нового адміністративного проступку. Якщо ж особа вчинить нове адміністративне правопорушення до погашення стягнення за попереднє, перебіг строку переривається. Давність в цих випадках починається із моменту закінчення виконання адміністративного стягнення, призначеного за вчинення нового проступку.

В охороні відносин, які виникають у зв'язку з застосуванням виборчого законодавства, адміністративна відповідальність за порушення, що посягають на здійснення народного волевиявлення та встановлений порядок його забезпечення відіграє найважливішу роль.

Одним із стратегічних завдань України є здійснення комплексу системних перетворень та сформування реальних внутрішніх передумов для вступу до Європейського Союзу, до яких відноситься і наближення контролю за діяльністю суб'єктів виборчого процесу до загальноприйнятих засад для країн – членів Європейського Союзу. Дослідження основних проблем втілення міжнародних стандартів у національній практиці виборчої діяльності є необхідною передумовою для подальшого розвитку інституту адміністративної відповідальності за правопорушення, що посягають на здійснення народного волевиявлення та встановлений порядок його забезпечення та вдосконалення правової бази, за допомогою якої держава забезпечує законність та ефективність незалежного контролю за ходом виборчого процесу.

Проте, це стосується далеко не всіх суспільних відносин, що регулюються виборчим правом.

Варто проаналізувати найсуттєвіші моменти законодавчої регламентації адміністративної відповідальності в Україні, порівнявши їх із правовими нормами законодавства інших держав.

Так, 1 грудня 1999 року Державною Думою Російської Федерації був прийнятий Закон [143], яким Кодекс про адміністративні правопорушення було доповнено 24 статтями, що визначають адміністративну відповідальність за порушення виборчого законодавства. Окрім розширення кола правовідносин виборчого процесу, що охороняються адміністративним законодавством законодавець також наділив правом на складення протоколу про адміністративне правопорушення уповноважену „посадову особу виборчої комісії у разі порушення порядку проведення виборів”. У Росії законодавець, прийнявши відповідний Закон [144], урегулював питання адміністративної відповідальності юридичних осіб за порушення виборчого законодавства. До

протиправних діянь, за вчинення яких передбачається адміністративна відповідальність для юридичних осіб, належать такі: невиконання рішення виборчої комісії; порушення умов рекламування комерційної діяльності кандидатів, виборчих об'єднань; проведення передвиборної агітації організаціями, яким участь у її проведенні заборонено законом; виготовлення та розповсюдження агітаційних матеріалів, які не містять визначену законом інформацію; підкуп виборців юридичною особою, яка прямо чи опосередковано бере участь у передвиборній агітації. Усього Законом передбачено 10 статей, які встановлюють адміністративну відповідальність для юридичних осіб. Також законодавець передбачив досить чіткий та детальний процесуальний порядок притягнення порушників до відповідальності. Надалі парламентом Росії вищезазначені питання повністю були врегульовані і при прийнятті Кодексу про адміністративні правопорушення Російської Федерації [145]. Кодексом закріплено 25 статей, які передбачають адміністративну відповідальність за порушення виборчого законодавства. Правом складати протоколи про адміністративні правопорушення наділені як працівники міліції, так і члени виборчої комісії уповноважені виборчими комісіями.

Розширене коло виборчих правовідносин, що охороняються адміністративним законодавством, передбачено також і в інших державах СНД. Кодекс Республіки Казахстан про адміністративні правопорушення [146] передбачає 13 статей за порушення виборчого законодавства, Киргизької Республіки – 12 [147], а Кодекс Молдови про адміністративні правопорушення [148] закріплює лише одну статтю, що стосується порушення виборчих прав громадян, проте ця стаття містить 13 частин. Разом з тим Виборчий кодекс Молдови окремою главою також передбачає відповідальність за адміністративні правопорушення, при цьому правом на складання протоколу про адміністративні правопорушення наділяються уповноважені особи: мер місцевості, голова виборчої комісії, та поліцейські органи, які здійснюють нагляд за забезпеченням правопорядку під час виборів [149].

У Республіці Білорусь Кодекс про адміністративні правопорушення [150]

містить лише одну статтю, яка складається з однієї частини, що визначає відповідальність за порушення виборчих прав громадян.

По-іншому регламентується юридична відповідальність за порушення порядку проведення виборів у Франції. Виборчим кодексом Франції досить детально регламентовані як заборони, так і передбачені конкретні санкції щодо правопорушень на кожному етапі виборчого процесу [151].

Законом про вибори членів парламенту Болгарії передбачено, що за будь-які порушення виборчого закону накладається штраф керівником відповідного району [152].

У законодавстві України правопорушення, що посягають на здійснення народного волевиявлення та встановлений порядок його забезпечення встановлено главою 15–А КУпАП, яка включає статті 212–7 – 212–20.

Адміністративна відповідальність настає за:

- порушення встановлених законом порядку ведення Державного реєстру виборців, порядку та строків подання відомостей про виборців до органу Державного реєстру виборців, виборчої комісії, порушення порядку складання та подання списку виборців, списку громадян України, які мають право брати участь у референдумі;

- порушення права громадянина на ознайомлення в установленому законом порядку з відомостями Державного реєстру виборців, зі списком виборців, списком громадян, які мають право брати участь у референдумі, а так само відмова у видачі громадянину копії мотивованого рішення про відхилення його скарги (звернення) про внесення змін до відомостей Державного реєстру виборців або запиту щодо відомостей Державного реєстру виборців, про внесення змін до списку виборців, списку громадян, які мають право брати участь у референдумі, або порушення строків видачі копії такого рішення.

- порушення передбаченого законом порядку ведення передвиборної агітації, агітації під час підготовки і проведення референдуму з використанням друкованих, електронних (аудіовізуальних) засобів масової інформації або

надання переваги в інформаційних телерадіопередачах чи друкованих засобах масової інформації будь-якому кандидату, політичній партії (блоку);

- здійснення передвиборної агітації особою, участь якої у передвиборній агітації заборонена законом, проведення передвиборної агітації поза строками, встановленими законом чи в місцях, що заборонені законом, здійснення передвиборної агітації у формах і засобами, що суперечать Конституції або законам України, або інше порушення встановлених законом обмежень щодо ведення передвиборної агітації;

- ненадання суб'єкту виборчого процесу, щодо якого оприлюднено інформацію, яку він вважає недостовірною, на його вимогу можливості у визначеному законом порядку оприлюднити відповідь щодо такої інформації;

- порушення встановленого законом права кандидатів, політичних партій (блоків) на використання на рівних умовах будинків (приміщень) для проведення передвиборного публічного заходу чи передвиборної агітації;

- виготовлення або замовлення виготовлення під час виборчого процесу друкованих матеріалів передвиборної агітації, які не містять відомостей про установу, що здійснила друк, їх тираж, інформацію про осіб, відповідальних за випуск, або у яких така інформація означена неправильно чи неповно;

- порушення встановленого законом порядку розміщення агітаційних матеріалів чи матеріалів політичної реклами підприємствами – розповсюджувачами реклами;

- порушення порядку надання фінансової (матеріальної) підтримки для здійснення виборчої кампанії, якщо у зазначених діях відсутній склад злочину;

- замовлення або виготовлення виборчих бюлетенів понад встановлену рішенням відповідної виборчої комісії кількість;

- ненадання у випадках та порядку, встановлених законом, головою відповідної виборчої комісії або особою, яка відповідно до закону виконує його обов'язки, копії виборчого протоколу;

- невиконання рішення виборчої комісії, комісії з референдуму, прийнятого в межах їх повноважень;

- відмова у звільненні члена виборчої комісії від виконання виробничих чи службових обов'язків за основним місцем роботи на час виконання ним повноважень члена виборчої комісії;

- порушення встановленого законом порядку опублікування документів та іншої інформації, пов'язаних з підготовкою і проведенням виборів, референдуму виборчою комісією чи засобом масової інформації.

У контексті реформування в державі системи кримінальної юстиції та правоохоронних органів і адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу першочерговими визнаються проблеми визначення компетенції, структури та інших особливостей суб'єктів адміністративно-юрисдикційного захисту учасників виборів і референдумів в Україні. Постановка таких завдань у межах дослідження адміністративно-правового захисту учасників виборів і референдумів, на нашу думку, дозволить створити базу не тільки для поглибленого вивчення й класифікації відповідних суб'єктів, а й адекватно сучасним умовам визначити функції та статус органів влади, шляхи оптимізації організаційно-штатних структур правоохоронних органів, які здійснюють діяльність у вказаній сфері. Відповідно до ст. 255 КУпАП уповноважені посадові особи органів внутрішніх справ мають право складати адміністративні протоколи щодо порушень передбачених статтями 212–7, 212–8, 212–10, 212–12, 212–13, 212–14, 212–20 зазначеного Кодексу. Посадові особи Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення, її представники в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі мають право складати адміністративні протоколи щодо порушення вимог ст. 212–9. Відповідно голова, заступник голови, секретар, інші члени виборчої комісії, комісії з референдуму щодо вимог статей 212–11, 212–15 – 212–20, кандидати на виборні посади, уповноважені особи кандидатів, офіційні спостерігачі щодо статей 212–16, 212–18, 212–20.

Розподіл компетенції у сфері адміністративно-юрисдикційної діяльності щодо захисту учасників виборчого процесу, на нашу думку, не сприяє ефективному використанню адміністративно-правових засобів захисту

учасників виборчого процесу про що свідчить опитування членів виборчих комісій (Додаток Б) та незначна кількість адміністративних справ, які розглядались у судах загальної компетенції. На нашу думку, доцільно розширити компетенцію органів внутрішніх справ на всі адміністративні правопорушення передбачені главою 15–А за виключенням частини 2 статі 212–9. У даному випадку доцільно внести зміни та доповнення до КУпАП (Додаток В).

Адміністративно-юрисдикційна діяльність органів внутрішніх справ щодо захисту учасників виборів та референдумів є однією з найважливіших складових частин їхньої діяльності в цілому. У процесі її здійснення реалізується визначений законодавством значний обсяг їх повноважень по боротьбі із адміністративними правопорушеннями, що виражається, зокрема, у виявленні адміністративних правопорушень, збиранні та перевірці доказів, оформленні необхідних процесуальних документів, розгляді справ та винесенню по ним відповідних постанов, направленні справ для розгляду до суду.

Необхідно відмітити, що Законом України „Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення, Кримінального, Кримінально-процесуального кодексів України щодо відповідальності за порушення виборчих прав громадян” [153] за адміністративні правопорушення не внесені зміни у норми, які визначають заходи забезпечення провадження в справах про адміністративні правопорушення. Їх характерними рисами є, по-перше, те, що вони застосовуються з метою припинення адміністративних проступків, коли вичерпано інші заходи впливу, встановлення особи, складання протоколу про адміністративне правопорушення, забезпечення своєчасного і правильного розгляду справи, виконання постанов у справах про адміністративні проступки. По-друге, заходи процесуального забезпечення застосовуються тільки в рамках провадження, що ведеться у зв'язку з правопорушенням, тобто лише з моменту порушення справи і до її припинення і лише до особи, яка вчинила правопорушення. По-третє, крім вчинення

правопорушення, є додаткові підстави застосування цих заходів – неможливість припинення правопорушення іншими засобами, виконання інших процесуальних дій (складення протоколу, встановлення особи тощо), можливе вчинення особою нових проступків. По-четверте, це несамотійні, допоміжні заходи впливу, вони не вважаються санкціями, не тягнуть додаткових обмежень для порушника. По-п'яте, встановлено процесуальний порядок їх застосування: в перелік уповноважених органів і посадових осіб, які мають право їх застосовувати. Тому доцільно внести доповнення до ст. 259 „Доставлення правопорушника” щодо порушень передбачених главою 15–А КУпАП (Додаток Д). Підтвердженням доцільності внесення запропонованих доповнень є недоліки виявлені МВС України під час передвиборчої кампанії та першого туру виборів Президента України (2010 р.), опубліковані у Методичних рекомендаціях [154] (для керівників ГУМВС, МВС) „Додаткові заходи щодо дотримання законності учасниками виборчого процесу та забезпечення охорони громадського порядку під час II туру виборів Президента України”.

Схожим до розглянутого заходу забезпечення є привід порушника в разі його ухилення від явки на виклик органу внутрішніх справ або судді. Це також примусове доставлення особи в орган внутрішніх справ або в суд. Різниця полягає в меті доставлення – привід здійснюється працівниками міліції для забезпечення присутності правопорушника під час розгляду справи. Привід допускається лише у випадках, прямо передбачених законом (ч. 2 ст. 268 КУпАП). Завданнями провадження у справах про адміністративні правопорушення 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 вчиненню адміністративних правопорушень, запобігання правопорушенням, виховання громадян у дусі додержання законів, зміцнення законності. Враховуючи, що при розгляді адміністративної справи про правопорушення, що посягають на здійснення народного волевиявлення та

встановлений порядок його забезпечення, установлюються причини та умови, які сприяють їх вчиненню, то доцільно внести доповнення до ст. 268 „Права особи, яка притягається до адміністративної відповідальності” КУпАП щодо приводу до суду (Додаток Е).

Одним з основних критеріїв оцінки ефективності організації й функціонування державної влади є не кількість ухвалених юридичних рішень, законів, а насамперед ступінь задоволення суспільних потреб та інтересів, в першу чергу окремих реально існуючих людей.

Чинна Конституція України, опрацьована на основі вчень про природне право (статті 3, 21), змушує зовсім по-іншому осмислювати феномен держави. Невід’ємною ознакою держави постає взаємність владних стосунків. Головна ідея полягає у тому, що держава створюється для захисту природних прав людей.

Державне управління передбачає не тільки здійснення владного впливу на окремі елементи системи, а й створення необхідних організаційних передумов щодо реалізації владних повноважень. Як наслідок, можливо встановити, що з’ясування шляхів удосконалення діяльності з організаційного забезпечення виборчого процесу практично може відбуватися саме у контексті опрацювання питань відповідальності за порушення порядку ведення передвиборної агітації.

Разом з тим у законодавчому порядку не вирішено питання щодо друкованих матеріалів передвиборної агітації, які не містять відомостей про установу, що здійснила друк, їх тираж, інформацію про осіб, відповідальних за випуск, або у яких така інформація означена неправильно чи неповно. Санкція ст. 212–13 „Виготовлення або замовлення виготовлення під час виборчого процесу друкованих матеріалів передвиборної агітації, які не містять відомостей про установу, що здійснила друк, їх тираж, інформацію про осіб, відповідальних за випуск, або у яких така інформація означена неправильно чи неповно” передбачає виключно штраф, що не відповідає на питання щодо предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об’єктом

адміністративного правопорушення. Методичні рекомендації з організації роботи поста (співробітника) міліції по охороні громадського порядку на виборчій ділянці під час підготовки та проведення виборчого процесу не дають інформації щодо порядку дій при виявленні друкованих матеріалів передвиборної агітації, які не відповідають вимогам законодавства України [155]. На нашу думку, доцільно передбачити конфіскацію вище згаданих друкованих матеріалів передвиборної агітації. Відповідно доцільно внести доповнення до статей 24, 29, 212–13 КУпАП (Додатки Ж, З).

Разом з тим, доцільно буде використати досвід Росії щодо закріплення суб'єктом адміністративної відповідальності юридичної особи на рівні Кодексу про адміністративні правопорушення у частині відповідальність юридичних осіб за порушення вимог частини 2, 3 ст. 212–9 „Порушення передбаченого законом порядку ведення передвиборної агітації, агітації під час підготовки і проведення референдуму з використанням друкованих, електронних (аудіовізуальних) засобів масової інформації або надання переваги в інформаційних телерадіопередачах чи друкованих засобах масової інформації будь-якому кандидату, політичній партії (блоку), їх передвиборним програмам власниками, посадовими чи службовими особами, творчими працівниками засобів масової інформації” та ст. 212–13 „Виготовлення або замовлення виготовлення під час виборчого процесу друкованих матеріалів передвиборної агітації, які не містять відомостей про установу, що здійснила друк, їх тираж, інформацію про осіб, відповідальних за випуск, або у яких така інформація означена неправильно чи неповно”.

Питання процесуального статусу юридичної особи у провадженні про порушення що посягають на здійснення народного волевиявлення та встановлений порядок його забезпечення потребує окремого дослідження, що пояснюється взаємозв'язком норм матеріального і процесуального права та специфічними особливостями, які витікають із природи виборчого права.

Дослідження адміністративної відповідальності за порушення, що посягають на здійснення народного волевиявлення та встановлений порядок

його забезпечення дозволило зробити наступні висновки:

- дослідження основних проблем втілення міжнародних стандартів у національній практиці виборчої діяльності є необхідною передумовою для подальшого розвитку інституту відповідальності за порушення, що посягають на здійснення народного волевиявлення та встановлений порядок його забезпечення та вдосконалення нормативно-правової бази, за допомогою якої держава забезпечує законність та ефективність незалежного контролю за діяльністю суб'єктів виборчого процесу;

- адміністративно-правова охорона суспільних відносин у сфері народного волевиявлення та порядку його забезпечення є важливою частиною життя суспільства. Невирішеність окремих проблем адміністративної відповідальності за правопорушення, що посягають на здійснення народного волевиявлення та встановлений порядок його забезпечення тягне за собою нагромадження проблем у сферах діяльності суб'єктів виборчого процесу, органів внутрішніх справ;

- доцільно визначити місце юридичних осіб у правопорушення, що посягають на здійснення народного волевиявлення та встановлений порядок його забезпечення. Це зумовлено тим, що у сфері відповідальності за порушення правопорушення, що посягають на здійснення народного волевиявлення та встановлений порядок його забезпечення адміністративна відповідальність юридичних осіб посідає значно важливіше місце, ніж в випадках притягнення фізичних осіб до адміністративної відповідальності.

2.3. Провадження у справах щодо порушення прав учасників виборів і референдумів в Україні

Роль правових важелів у контексті запровадження реформ у сфері державного управління неможливо переоцінити. Але власне правове регулювання потребує реформування його моделі у сфері виборчого права, зокрема, суттєвої зміни співвідношення публічно-правової та приватно-правової сфер, що обумовлює нагальну потребу посилення державного контролю за додержанням законодавства щодо здійснення народного волевиявлення та встановленого порядку його забезпечення. Держава є гарантом виконання норм права. Вона стимулює правомірну поведінку й негативно реагує на акт вчинення правопорушення. Ця реакція досить часто знаходить прояв у юридичній відповідальності взагалі й адміністративній, зокрема, є незалежною від волі правопорушника і має державно-примусовий характер, є ефективним засобом для підтримання законності і правопорядку. Метою адміністративної відповідальності є виховання особи, яка вчинила адміністративне правопорушення, в дусі дотримання законів, поваги до правил співжиття, а також запобігання вчиненню нових правопорушень як самим порушником, так і іншими особами. Адміністративна відповідальність реалізується через адміністративне провадження.

Ю.М. Козлов розглядає адміністративне провадження як нормативно врегульований порядок здійснення процесуальних дій, який забезпечує законний та обов'язковий розгляд і вирішення індивідуальних адміністративних справ, об'єднаних спільністю предмета [156, с. 119].

О.І. Остапенко вважає, що адміністративне провадження – це врегульований правом порядок вчинення процесуальних дій, що забезпечує винесення законного і об'єктивного рішення по індивідуальних адміністративних справах, об'єднаних спільністю предмета (наприклад, порядок розгляду скарг громадян) [135, с. 87].

На думку В.К. Колпакова, адміністративне провадження є особливим видом адміністративної діяльності щодо вирішення справ певної категорії на підставі загальних та спеціальних процесуальних норм [157, с. 412].

О.М. Якуба розглядає адміністративне провадження як урегульований законом послідовний процес підготування, розгляду, вирішенню і реалізації справ про адміністративні правопорушення органами державного управління [158, с. 197].

О.В. Кузьменко визначає, що адміністративне провадження – це вид адміністративного процесу, який з'єднує послідовно здійснювані уповноваженим суб'єктом (публічною адміністрацією) процесуальні дії щодо розгляду та вирішення індивідуальних справ [159, с. 130].

О.І. Остапенко слушно зазначає те, що кожне адміністративне провадження являє собою систему норм, що регламентують порядок розгляду і вирішення тих чи інших груп управлінських справ. Таким чином, воно є відносно самостійним адміністративно-процесуальним правовим інститутом [135, с. 87–88].

На сьогодні у науці адміністративного права немає однієї, чітко визначеної думки щодо видів адміністративних проваджень.

Так, Ю.П. Битяк вважає, що у загальному вигляді під час класифікації за індивідуально-конкретними справами систему адміністративних проваджень, що складають структуру адміністративного процесу, може бути подано таким чином:

- провадження по відпрацюванню та прийняттю нормативних актів;
- провадження по прийняттю індивідуальних актів управління;
- провадження по оскарженню рішень, дій або бездіяльності органів і посадових осіб, що порушують права громадян;
- провадження по зверненнях громадян;
- провадження по застосуванню адміністративно-попереджувальних заходів і заходів адміністративного припинення;
- провадження в справах про адміністративні правопорушення;

- дисциплінарне провадження;
- провадження по реалізації контрольно-наглядових повноважень;
- реєстраційно-дозвільне провадження;
- провадження по приватизації державного майна;
- діловодство;
- установче провадження [4, с. 211].

Особливе місце займає в групі провадження юрисдикційного процесу провадження у справах про адміністративні правопорушення. Підходи до його визначення різні. Так, в окремих випадках, під провадженням у справах про адміністративні правопорушення розуміють систему адміністративно-процесуальних норм, що регулюють суспільні відносини, порядок, форми й методи діяльності відповідних державних органів, їхніх посадових осіб і представників громадськості по порушенню й розгляду справ про адміністративні правопорушення, застосуванню до винних заходів адміністративної відповідальності і їхньому виконанню з метою боротьби з адміністративними правопорушеннями [160, с. 393; 135, с. 87–88].

Також провадження у справах про адміністративні правопорушення може бути охарактеризоване й визначено, як специфічна діяльність або як система дій і відносин, яка складається між уповноваженими на те органами, посадовими особами й іншими суб'єктами в процесі порушення й розгляду справи, накладення, оскарження й виконання рішень про адміністративне покарання.

Під провадженням у справах про адміністративні правопорушення розуміється й система адміністративно-процесуальних норм, що регулюють суспільні відносини, порядок, форми й методи діяльності відповідних державних органів, їхніх посадових осіб і представників громадськості щодо порушенню й розгляду справ про адміністративні правопорушення, застосуванню до винних заходів адміністративної відповідальності і їхньому виконанню з метою боротьби з адміністративними правопорушеннями.

Особливий характер проявляється в тім, що сферу цієї діяльності

представляє застосування найбільш суворих заходів відповідальності що негативно впливають на правове положення фізичної або юридичної особи. Провадження у справах про адміністративні правопорушення як сфера діяльності має свою специфіку, свої особливості й своє правове поле.

Як слушно зазначає Ю.П. Битяк, важливими органічними елементами, що властиві структурі кожного з адміністративних проваджень і відповідно адміністративному процесу в цілому, є процесуальні стадії, етапи, окремі процесуальні дії. На його думку процесуальна стадія – це відносно уособлена, відділена часом і логічно пов'язана сукупність процесуальних дій, спрямованих на досягнення певної мети та розв'язання відповідних завдань конкретного адміністративного провадження, що характеризується колом суб'єктів і закріплюється в процесуальних актах. Він виділяє такі стадії адміністративно-процесуальної діяльності:

- стадія аналізу ситуації, в ході якої збирають та фіксують інформацію про фактичний стан справ, реальні факти, оцінюють перспективу подальшого руху справи, приймають рішення про необхідність такого руху. Фактично ця стадія становить собою порушення адміністративної справи;

- стадія прийняття рішення у справі, в ході якої дають юридичну оцінку зібраної інформації, повно та всебічно досліджують матеріали справи з метою встановлення об'єктивної істини, приймають конкретне рішення;

- стадія оскарження або опротестування рішення у справі, що носить факультативний характер;

- стадія виконання прийнятого рішення, в ході якої логічно завершується діяльність у адміністративній справі. Важливість цієї стадії обумовлено тим, що без неї все провадження у справі фактично втрачає сенс, набуваючи чисто формального характеру, визначає Ю.П. Битяк [4, с. 213].

О.В. Кузьменко під адміністративно-процесуальною стадією розуміє відносно відокремлені частини адміністративного провадження, які являють собою сукупність процесуальних етапів, спрямованих на досягнення локального завдання в рамках загальної мети вирішення індивідуально-

конкретної справи [159, с. 133].

Ми погоджуємося із думкою О.В. Кузьменко про те, що існує дуже багато точок зору правників щодо кількості стадій в окремих провадженнях, але це не має принципового характеру, оскільки ці стадії можна подовжувати, дробити на окремі дії, називати основними або допоміжними та давати їм різні назви. Принципово важливим тут є те, що у підсумку стадії повинні повно і точно відображати цілісну картину провадження як сукупність окремих дій або операцій, що здійснюються у процесі реалізації адміністративно-правових норм.

О.В. Кузьменко вважає, що спільними для кожного з адміністративних проваджень є такі стадії:

- аналіз ситуації, в ході якого збирається, досліджується інформація про фактичне становище справи, реальні факти, існуючі проблеми. Ця інформація фіксується на матеріальних носіях у вигляді протоколів, довідок, схем, звітів та лягає в основу рішень публічної адміністрації;

- прийняття рішення (наказу, постанови, інструкції) у справі, в якій фіксується воля суб'єкта публічної адміністрації;

- виконання рішення [159, с. 133].

На думку Ю.П. Битяка в стадіях адміністративно-процесуальної діяльності є ще більш низькорівневі елементи. До даних елементів він відносить процесуальні етапи та процесуальні дії. Кожна стадія адміністративно-процесуальної діяльності складається з певних проміжних фрагментів. Так, у стадії порушення провадження в справі про адміністративне правопорушення можна виділити етап припинення правопорушення та застосування відповідних заходів, що забезпечують провадження в справі, наприклад, адміністративного затримання, зазначає Ю.П. Битяк [4, с. 213].

Для повного і всебічного аналізу такого правового явища, як провадження у справах про порушення що посягають на здійснення народного волевиявлення та встановлений порядок його забезпечення важливе, а можливо, навіть і ключове значення має дослідження адміністративно-

процесуального статусу суб'єктів провадження. Згадана проблема має істотну вагу як у теоретичному, так і в практичному аспекті. Насамперед, це стосується чіткого окреслення кола осіб, які беруть участь у провадженні, а також з'ясування специфічних особливостей процесуальної діяльності окремих суб'єктів процесу провадження у справах про порушення, що посягають на здійснення народного волевиявлення та встановлений порядок його забезпечення на різних його стадіях та етапах.

Наведені вище позиції стосувалися переважно суб'єктів матеріальних адміністративних правовідносин. Але з огляду на ті обставини, що процесуальні правовідносини виникають з приводу реалізації, у зв'язку з матеріальними правовідносинами і є похідними від них, доцільно застосувати ці теоретичні положення як підґрунтя для встановлення кола суб'єктів адміністративно-процесуальних правовідносин.

Продовжуючи аналіз досліджуваної проблеми, доцільно звернути увагу на особливості суб'єктивного складу провадження у справах про порушення, що посягають на здійснення народного волевиявлення та встановлений порядок його забезпечення. У будь-якому адміністративному провадженні беруть участь низка органів та осіб, які виконують різні процесуальні функції. Вони поєднуються загальним терміном „суб'єкти провадження”. У подальшому розглядаючи зазначене питання з позиції М.М. Тищенка щодо домінуючих учасників провадження, які представляють інтереси держави, виокремимо з числа суб'єктів провадження окрему групу – учасники провадження (у тому числі свідки) [157, с. 72].

Що стосується провадження у справах про порушення, що посягають на здійснення народного волевиявлення та встановлений порядок його забезпечення, то домінуючими, організуючими його суб'єктами тут виступають, органи внутрішніх справ (їх посадові особи), посадові особи Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення, її представники в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі, голова, заступник голови, секретар, інші члени виборчої комісії,

комісії з референдуму, кандидати на виборну посаду, уповноважені особи, офіційні спостерігачі і суд. Щодо органів внутрішніх справ, то вони наділені відповідними владними повноваженнями щодо виборчого законодавства, до числа яких належить право виступати ініціаторами порушення провадження за окремими статтями КУпАП. Тільки через процесуальну діяльність домінуючих органів може бути досягнута мета провадження – вирішення конкретної справи шляхом прийняття відповідного, юридично вагомого рішення. Перелік державних органів, уповноважених здійснювати провадження у справах про порушення що посягають на здійснення народного волевиявлення та встановлений порядок його забезпечення, чітко визначено законом. Такі органи є обов'язковими суб'єктами провадження і без них воно неможливе.

Поряд із домінуючими суб'єктами є й інші. Одні з них беруть участь у провадженні у зв'язку з тим, що при розгляді справ зачіпаються їх інтереси. Ось чому держава надала їм широкі права, що забезпечують можливість активної участі в розгляді справ і захисту власних прав і законних інтересів. Інші ж у результатах провадження не заінтересовані, але незалежно від того залучаються до участі в ньому, оскільки це необхідно для з'ясування істини й більш повного, всебічного встановлення обставин справи. І перші, і другі не наділені владними функціями й не здатні самостійно приймати юридично вагомих рішень по справі. Цю групу суб'єктів провадження ми називатимемо „учасники процесу” (провадження). Їх перелік і загальна характеристика закріплені у КУпАП. Для зручності дослідження ми поділимо учасників провадження на дві підгрупи:

1) основні (заінтересовані) учасники, до числа яких треба віднести:
а) осіб, які притягуються до відповідальності за порушення; б) представників осіб, які притягуються до відповідальності за порушення (представників за законом і за дорученням); в) захисників;

2) незаінтересовані учасники, або особи, які сприяють здійсненню провадження, до числа яких треба віднести: а) свідків; б) експертів, перекладачів; в) понятих.

Окремо можна було б порушити питання про таких суб'єктів, як юридичні особи, які досить часто заінтересовані в результатах провадження, оскільки це може стосуватися їх фінансових ресурсів. Однак проблема адміністративної відповідальності юридичних осіб остаточно ще не вирішена, крім того, вона більшою мірою пов'язана з матеріальним правом, а значить, не охоплюється об'єктом нашого дослідження. Тому із цього приводу обмежимося зауваженням, що законодавець прямо не передбачив можливості участі юридичних осіб у провадженні про порушення, що посягають на здійснення народного волевиявлення та встановлений порядок його забезпечення як таких, що притягаються до відповідальності. Замість цього встановлено відповідальність посадовців. Разом із тим, юридична особа може взяти участь у провадженні як учасник окремих процесуальних дій.

Взагалі ж можна відзначити, що в науковій літературі щодо провадження у справах про адміністративні правопорушення, видам суб'єктів провадження та їх правовому статусу приділена значна уваги. Це цілком виправдано тому що: по-перше, ми маємо справу з процедурою застосування самого інтенсивного виду адміністративного примусу – адміністративної відповідальності, що передбачає можливість обмеження прав та законних інтересів порушника і вимагає чіткої й однозначної регламентації дій всіх учасників провадження; по-друге, провадження у справах про порушення, що посягають на здійснення народного волевиявлення та встановлений порядок його забезпечення є одним із найскладніших проваджень, а складність окремих процесуальних дій і провадження в цілому тягне за собою різноманітність суб'єктів, кожному з яких притаманні свої власні функції на окремій стадії, етапі чи в рамках окремої процесуальної дії.

Завданнями провадження в справах про адміністративні правопорушення згідно зі ст. 245 КУпАП є:

- своєчасне, всебічне, повне й об'єктивне з'ясування обставин справи;
- вирішення її в точній відповідності з законом;
- забезпечення виконання винесеної постанови;

- виявлення причин та умов, що сприяють вчиненню правопорушень;
- запобігання правопорушенням;
- виховання громадян у дусі додержання законів;
- зміцнення законності [116].

Провадження в справах про адміністративні правопорушення здійснюють на засадах суворого додержання законності та принципу презумпції невинуватості, згідно з яким особу, що притягають до адміністративної відповідальності, вважають невинуватою, доки протилежне не буде доведено й зафіксовано в установленому законом порядку. Поряд із загальними принципами, характерними для всього адміністративного процесу (законності, об'єктивної істини, рівності громадян перед законом, оперативності), провадженню в справах про адміністративні правопорушення значною мірою більше, ніж іншим провадженням, властивий принцип економічності, що, однак, не означає, що справи повинні розглядатися поверхово вважає, Ю.П. Битяк [4, с. 220].

Складання протоколу про правопорушення, безперечно, залишилось важливим актом у провадженні по справі, але разом із тим є ціла низка процесуальних дій, які за своїм процесуальним значенням майже прирівнюються до складання протоколу. Деякі з них є специфічними і притаманними лише провадженню у справах про порушення, що посягають на здійснення народного волевиявлення та встановлений порядок його забезпечення (наприклад, ведення передвиборної агітації, агітації під час підготовки і проведення референдуму з використанням друкованих, електронних (аудіовізуальних) засобів масової інформації або надання переваги в інформаційних телерадіопередачах чи друкованих засобах масової інформації будь-якому кандидату, політичній партії (блоку), їх передвиборним програмам власниками, посадовими чи службовими особами, творчими працівниками засобів масової інформації), але навіть традиційні для провадження у справах про адміністративні правопорушення, в контексті порушень виборчого законодавства, мають зовсім інше значення, що у свою

чергу вимагає спеціального роз'яснення [161].

На першій стадії провадження у справах адміністративний протокол є головним документом, де, як правило, фіксується достатня кількість інформації для вирішення справи по суті. Вчинення інших процесуально вагомих дій на стадії порушення справи має на меті забезпечити складання протоколу і лише іноді добути й зафіксувати додаткову інформацію про правопорушення.

Що стосується справ про порушення виборчого законодавства, тут протокол досить часто не може містити всієї інформації, необхідної для об'єктивного вирішення справи (наприклад: здійснення передвиборної агітації у формах і засобами, що суперечать Конституції або законам України, або інше порушення встановлених законом обмежень щодо ведення передвиборної агітації). Щоб її отримати, необхідно провести процесуальні дії з подальшим закріпленням їх результатів у відповідних процесуальних актах. Як приклад, можна привести типові рапорти для працівників міліції, які залучаються для охорони громадського порядку під час виборної кампанії [162]. Без укладення протоколу про правопорушення, що посягають на здійснення народного волевиявлення та встановлений порядок його забезпечення проведення таких дій неможливе, але й протокол без них часто не дає змоги встановити об'єктивної істини і здійснити вирішення конкретної справи.

О.В. Кузьменко слушно вказує на те, що саме заходи забезпечення провадження у справах про адміністративні проступки допомагають установити фактичні обставини правопорушення, юридично закріпити їх у відповідних документах, сприяють своєчасному і правильному розгляду справи [159, с. 241]. Дані заходи становлять особливу групу заходів адміністративно-процесуального забезпечення [159, с. 241].

Звернімо увагу на адміністративне затримання. Це захід, спрямований на забезпечення провадження у справі про порушення, що посягають на здійснення народного волевиявлення та встановлений порядок його забезпечення, який регламентується нормами КУпАП. Істотних особливостей в адміністративному затриманні, яке здійснюється в межах провадження про

порушення, що посягають на здійснення народного волевиявлення та встановлений порядок його забезпечення не має. Але для нас важливі його нижченаведені особливості:

По-перше, аналіз КУпАП дає можливість зробити певний висновок: оскільки адміністративне затримання має на меті припинення порушення, що посягають на здійснення народного волевиявлення та встановлений порядок його забезпечення, установлення особи, яка його вчинила, а також складання протоколу про це порушення, якщо його неможливо скласти на місці вчинення, таке затримання має здійснюватися посадовими особами (органами), уповноваженими складати цей адміністративний документ.

По-друге, рішення про затримання може бути прийнято лише обмеженим колом працівників органів внутрішніх справ – відповідними керівниками органів внутрішніх справ та їх підрозділів, вичерпний перелік яких визначено КУпАП, але безпосередньо ініціювати таке рішення має саме працівник, посадова особа Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення, Центральної виборчої комісії України та виборчої комісії, який виявив ознаки порушення, що вимагає внесення доповнень до Кодексу України про адміністративні правопорушення (Додаток И).

По-третє, затримання повинно бути оформлено окремим протоколом, тобто разом з протоколом про порушення, що посягають на здійснення народного волевиявлення та встановлений порядок його забезпечення посадовці, які здійснюють контроль, мають складати ще й протокол про адміністративне затримання у встановленій формі.

Разом з тим, необхідно відзначити, що в системі відомчих нормативних актів Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення, Центральної виборчої комісії України, посадовим особам (голови, заступнику голови, секретарю, членам комісії різних рівнів), яким згідно Кодексу України про адміністративні правопорушення надано право складати адміністративні матеріали, не має відомчої інструкції з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення. На наш погляд доцільно розробити та

запровадити у практичну діяльність Інструкцію Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення, Центральної виборчої комісії України щодо порядку оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення (Додаток К), яка би враховувала особливості провадження за статтями 212–9, 212–15 – 121–20 КУпАП. Запровадження порядку процесуального оформлення адміністративних матеріалів з одного боку, підвищить професійний рівень розслідування порушень, що посягають на здійснення народного волевиявлення та встановлений порядок його забезпечення, а з другого – підкреслить спеціалізацію конкретного державного органу.

Застосування під час провадження в справах про адміністративні правопорушення заходів державного примусу обумовлює високий ступінь формалізації процесу. В КУпАП чітко визначені завдання провадження (стаття 245), обставини, що виключають провадження (стаття 247), такі принципи, як рівність перед законом (стаття 248); законність, змагальність, види доказів (стаття 251); вимоги до найважливіших процесуальних документів, зокрема до протоколу (статті 254–257), постанови по справі (статті 283–286); заходи забезпечення провадження (стаття 260), зокрема, адміністративне затримання, особистий огляд, вилучення речей та документів), права учасників провадження (статті 268–275), строки і порядок розгляду справ (статті 277–279), оскарження і опротестування постанов по справі (статті 287–297), виконання постанови (глави 25–33, статті 298–330 КУпАП) [116].

Усе це до певної міри зближує провадження у справах про адміністративні правопорушення з кримінальним процесом.

Вирішення завдань кожного провадження у справах про адміністративні правопорушення здійснюється з допомогою доказування (доведення), яке полягає у виявленні, процесуальному оформленні і дослідженні доказів [163, с. 123].

Відповідно до статті 251 КУпАП доказами у справі про адміністративне правопорушення є будь-які фактичні дані, на підставі яких у визначеному законом порядку орган (посадова особа) встановлює наявність або відсутність

адміністративного правопорушення, винність даної особи у його вчиненні та інші обставини, що мають значення для правильного вирішення справи. Ці дані встановлюються протоколом про адміністративне правопорушення, поясненням особи, що притягається до адміністративної відповідальності, потерпілих, свідків, висновком експерта, речовими доказами, протоколом про вилучення речей та документів, а також іншими документами [116].

Особливістю доказів є те, що вони мають бути одержані в установленому законом порядку, в іншому разі вони не будуть мати доказової сили. Йдеться про передбачений КУпАП порядок провадження у справі про адміністративне правопорушення. Наприклад, протокол, яким фіксується вчинення правопорушення, повинен бути складений за певною формою уповноваженою на те посадовою особою (стаття 255 КУпАП) [116].

Правом надавати докази користуються особи, що беруть участь в провадженні у справі (особа, що притягується до відповідальності, потерпілий, законні представники, адвокат) та інші особи. Докази можуть бути витребувані органом або посадовою особою, що розглядає справу, від підприємств, установ, організацій, посадових осіб і громадян за клопотанням учасників процесу або за власною ініціативою.

На нашу думку слід більше звернути увагу на докази. Докази у справах про адміністративні правопорушення, що посягають на здійснення народного волевиявлення та встановлений порядок його забезпечення мають свої особливості, які пов'язані з рядом факторів й умов.

По-перше, КУпАП встановлює, що завданнями провадження у справах про адміністративні правопорушення 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 вчиненню адміністративних правопорушень, запобігання правопорушенням, виховання громадян у дусі додержання законів, зміцнення законності.

Окремі норми адміністративного законодавства щодо порушень, що

посягають на здійснення народного волевиявлення та встановлений порядок його забезпечення носять бланкетний характер, що забезпечується відсилкою у численні нормативно-правові акти бюджетного, банківського, інформаційного й іншого законодавства. Стаття 251 КУпАП вказує, що доказами у справі про адміністративне правопорушення, є будь-які фактичні дані, на основі яких у визначеному законом порядку орган (посадова особа) встановлює наявність чи відсутність адміністративного правопорушення, винність даної особи в його вчиненні та інші обставини, що мають значення для правильного вирішення справи. У ці два положення КУпАП щодо порушень, що посягають на здійснення народного волевиявлення та встановлений порядок його забезпечення вже мають деякі протиріччя. Оскільки, з одного боку, мова йде тільки про ті правопорушення, які передбачені даним Кодексом, а з іншого боку – протиправні дії розкриваються в інших законах й інших нормативно-правових актах органів виконавчої влади. Останні також визначають процедури й порядок одержання й закріплення різних доказів.

По-друге, частина складів адміністративних правопорушень у концентрованому виді сформульована в КУпАП, деякі все-таки залишилися в галузевому фінансовому та інформаційному законодавстві. Обставини справ про правопорушення, які ввійшли в КУпАП оцінюються й доводяться за правилами даного Кодексу.

По-третє, існує розрив у часі між матеріальними суспільними відносинами, що виникають із моменту вчинення адміністративного правопорушення, і адміністративними процесуальними відносинами, після того як уповноважені на те органи одержать інформацію про вчинення правопорушення, що посягають на здійснення народного волевиявлення та встановлений порядок його забезпечення. У даному випадку докази по різних матеріалах перевірки збираються за правилами, які нагадують обставини, що підлягають доведенню, передбачені КУАП, але не відповідають їм.

Встановлений законом порядок збирання, одержання доказів є надійною гарантією їх істинності, достовірності. Порушення або недодержання цього

процесу може викликати лише сумніви в достовірності доказів і в обґрунтованості зроблених з їх допомогою висновків.

Від доказів як фактичних даних слід відрізнити їх джерела, що являють собою засоби збереження та передачі інформації, засоби, за допомогою яких вона залучається до сфери провадження у справах про адміністративні правопорушення. У той же час слід зазначити, що у правовій науці і на практиці докази нерідко розцінюють і як саму інформацію, і як джерело відомостей.

Інформація може розглядатися як доказ за наявності двох умов:

- по-перше, якщо вона містить дані про наявність або відсутність адміністративного правопорушення, винності особи в його скоєнні та інших обставинах, що мають значення для правильного вирішення справи;

- по-друге, якщо вона одержана в порядку та з джерел, передбачених законом.

По-перше, це дані, що одержуються від різних осіб, здебільшого, учасників провадження: правопорушника, потерпілого, свідків, тобто інформація, що передається людьми, які безпосередньо брали участь у досліджувальному діянні, були його очевидцями, мають будь-які відомості про нього. Не завжди показання протоколюються, фіксуються у вигляді пояснень, вони можуть сприйматися, репродукуватися в усній формі.

Другим різновидом даних, що одержуються від людей у формі слів, цифр, графіків та інших прийнятих у суспільстві способів інформаційного впливу, є висновки експертів, думки спеціалістів.

По-друге, це: речові докази, документи, які є матеріальними носіями інформації. Основні способи знаходження та залучення джерел матеріальних доказів – огляд, вилучення, надання заінтересованим особам. Формами, якими вони представлені у процесі доведення, є протокол про адміністративне правопорушення, протокол про вилучення предметів передвиборчої агітації.

Уповноважений орган (посадова особа) оцінює зібрані докази за власними переконаннями, що ґрунтується на всебічному, повному і

об'єктивному дослідженні обставин справи у їх сукупності. При цьому він керується законом і правосвідомістю.

На думку О.В. Кузьменко під оцінюванням доказів слід розуміти висновок органу або посадової особи, що розглядає справу, про вірогідність або невірогідність одержаних фактичних даних щодо обставин цієї справи. На підставі оцінки доказів вони приймають відповідне рішення. Оцінка повинна бути дана не тільки кожному окремо доказу, але й усім зібраним доказам у їх сукупності. Для цього необхідно вирішити питання про те, чи дозволяє сукупність зібраних доказів зробити достовірний висновок про наявність або відсутність адміністративного правопорушення, про винуватість або невинуватість особи та про інші обставини, що мають значення для розв'язання справи. Тільки оцінка доказів у їх сукупності дає підстави дійти достовірних, таких що не викликають сумнівів, висновків з цих питань, зазначає О.В. Кузьменко [159, с. 252].

Коли посадова особа здійснює оцінку доказів, вона повинна, керуючись чинним законодавством та внутрішнім переконанням, не припускати надання будь-яких переваг доказів одного виду над іншими. Оцінка доказів нерозривно пов'язана із з'ясуванням питання про додержання вимог закону, що встановлюють порядок збирання доказів.

Розуміння адміністративного процесу як комплексного явища, у структуру якого входять такі різнопланові його форми як адміністративне провадження й адміністративна процедура дозволяють зробити висновок, що доведення в адміністративному процесі припускає збирання, дослідження й оцінку всієї необхідної для розгляду справи інформації. Ця інформація може стосуватися як розгляду суперечки, конфлікту, тобто юрисдикційного провадження (доказу у провадженні у справах про адміністративні правопорушення), так і для розгляду регуляторної справи (доказу в контрольному (наглядovому) наприклад, щодо правопорушень порядку ведення передвиборної агітації, агітації під час підготовки і проведення референдуму.

Треба відмітити, що трактування процесу доведення виключає можливість збирання доказів працівником міліції, який не має права складати протокол у справі про адміністративне правопорушення, що посягає на здійснення народного волевиявлення та встановлений порядок його забезпечення, хоча у Методичних рекомендаціях [164] вказується, що наряд міліції забезпечує охорону виборчих прав. Разом з тим, доказовою є будь-яка діяльність, якщо вона спрямована на дослідження й установлення фактичних обставин адміністративної справи, незалежно від того чи носить вона юрисдикційний або регуляторний характер. Розширення сфери застосування доказів інформаційного характеру дозволить поширити і її основні принципи на діяльність, не пов'язану із застосуванням заходів відповідальності, а саме: розгляд як доказів тільки тих фактичних даних, які отримані у встановленому законом порядку й установленому способу. Як докази, може бути використана інформація, яку законодавець допускає до використання як доказ. У той же час інформація повинна мати значення для всебічного, об'єктивного, правильного розгляду справи.

Це дозволить установити додаткові механізми захисту прав і свобод фізичних й юридичних осіб у процесі здійснення провадження у справах про адміністративні порушення, що посягають на здійснення народного волевиявлення та встановлений порядок його забезпечення.

Оцінку доказів здійснюють також і особи, що беруть участь в провадженні у справі. Це знаходить вияв у їх клопотаннях, поясненнях.

Стадія розгляду справи про адміністративне правопорушення та винесення по справі постанови полягає в тому, що суд проводить остаточне розслідування у справі й дає правову оцінку діям особи, яку зазначено в протоколі як правопорушника. Одержавши матеріали справи, суддя готує її до розгляду. При цьому він вирішує:

- чи належить до його компетенції розгляд даної справи;
- чи правильно складено протокол та інші матеріали справи про адміністративне правопорушення, що посягають на здійснення народного

волевиявлення та встановлений порядок його забезпечення;

- чи сповіщено осіб, які беруть участь у розгляді справи, про час і місце її розгляду;

- чи витребувано необхідні додаткові матеріали;

- чи підлягають задоволенню клопотання особи, яку притягають до адміністративної відповідальності, її законних представників, адвоката.

Справу про адміністративне правопорушення розглядають відкрито. Під час розгляду справи суддя з'ясовує:

- чи було вчинено адміністративне правопорушення;

- чи винна дана особа в його вчиненні;

- чи підлягає вона адміністративній відповідальності;

- чи є обставини, що пом'якшують або обтяжують відповідальність;

- чи заподіяно майнову шкоду;

- з'ясовує інші обставини, що мають значення для правильного вирішення справи.

За загальним правилом справи про адміністративне правопорушення розглядають у триденний строк з дня одержання судом, правомочним розглядати справу, протоколу про адміністративне правопорушення та інших матеріалів справи. Разом з тим, з огляду на стан адміністративно-юрисдикційної діяльності (Таблиця 2.1.) доцільно збільшити терміни розгляду адміністративних справ щодо порушень, що посягають на здійснення народного волевиявлення та встановлений порядок його забезпечення до п'ятнадцятиденного (Додаток Л).

Таблиця 2.1

Динаміка адміністративної діяльності правоохоронних органів

за 2006–2009 роки

№ пп.	показник / рік	2005 ¹	2007 ²	2009 ³
1	Кількість виявлених правопорушень ⁴	7182,3	9401	9947,2
2	Кількість розглянуто судами	3359,9	3489	4587
3	Кількість опротестовано прокуратурою	1015	1512	1798
4	Кількість постанов скасовано судами	137	166	201

Розглянувши справу про адміністративне правопорушення, суд виносить постанову по справі. Зміст постанови та її форму врегульовано в статті 283 КУпАП. Вона має містити:

- найменування суду, який виніс постанову;
- дату розгляду справи;
- відомості про особу, щодо якої розглядають справу;
- викладення обставин, з'ясованих під час розгляду справи;
- зазначення нормативного акта, який передбачає відповідальність за дане адміністративне правопорушення;
- прийняте по справі рішення. Після розгляду справи суд виносить згідно зі статтею 284 КУпАП одну з таких постанов:

¹ Показника за 2005 рік взято із вказівки МВС України від 17 лютого 2006 р. № 2396/ВР „Про стан застосування адміністративного законодавства органами внутрішніх справ України у 2005 році.”

² Показника за 2007 рік взято із огляду МВС України від 1 лютого 2008 р. № 3315 „Про стан адміністративно-штрафної практики в органах внутрішніх справ України за 2007 рік.”

³ Застосування адміністративного законодавства органами та підрозділами внутрішніх справ України. Методичні рекомендації. /Головний штаб МВС. – К., 2009. – 55 с.

⁴ Показники у графах 1, 2 та 3 за 2005, 2007 та 2009 роки визначаються у тисячах штук.

- про накладення адміністративного стягнення;
- про закриття справи.

Необхідно відзначити, що суд не є органом, уповноваженим здійснювати дізнання у справах про порушення виборчого законодавства, а тому логічно припустити, що він не вправі винести постанову про порушення кримінальної справи щодо порушення фінансового законодавства. Ось чому при виявленні у процесі розгляду справи про адміністративне правопорушення ознак злочину суд має винести постанову про закриття справи й направити матеріали відповідному органу, а той уже вирішує питання про порушення кримінальної справи поза межами такого провадження.

Оголошенням постанови по справі про адміністративне правопорушення закінчується стадія розгляду справи про адміністративне правопорушення [4, с. 225–228].

Наступною стадією, яка виникає не в кожному провадженні в справах про адміністративні правопорушення, є стадія оскарження (або опротестування) постанови по справі про адміністративне правопорушення. Наявність цієї стадії виступає однією з найважливіших гарантій прав правопорушника. Постанову по справі про адміністративне правопорушення може бути оскаржено особою, щодо якої її винесено. Порядок оскарження постанови по справі про адміністративне правопорушення врегульовано в статті 288 КУпАП [116].

Виконання постанови про накладення адміністративного стягнення – завершальна стадія провадження в справах про адміністративні правопорушення. Її сутність полягає в практичній реалізації адміністративного стягнення, яке призначено правопорушнику постановою. У процесі виконання постанови особи, винні у вчиненні адміністративного проступку, зазнають відповідних обмежень особистого, морального чи матеріального характеру. Порядок виконання постанов про накладення адміністративних стягнень врегульований у розділі V КУпАП [116]. Необхідною умовою виконання постанови про накладення адміністративного стягнення є вступ її в законну

силу. Це означає, що постанова набула юридичного значення та є обов'язковою для виконання.

В адміністративному праві України, так само як і у розвинутих країнах Європейського Союзу, проблеми адміністративно-процесуальної діяльності щодо виконання рішень судових органів, повинні зайняти пріоритетне положення.

Тенденція розвитку законодавства така, що й штраф, розглядаючись як обмеження права власності, як замах на приватну власність, що підлягає захисту, накладається тільки в судовому порядку та у обов'язковому порядку повинен бути стягнутий.

Тому виконавче провадження щодо адміністративних справ про порушення, що посягають на здійснення народного волевиявлення та встановлений порядок його забезпечення судьями не тільки виправдане, але й бачиться єдиним виходом із ситуації, яка обумовлена високою питомою вагою державного регулювання, участі держави у створенні нормальних умов для перебігу виборчого процесу, перебуває у прямій залежності з розвитком громадянського суспільства у нашій країні, направлене на захист учасників виборів та референдумів. Окрім того близькість української правової системи до континентальної правової моделі; добре вивчений і традиційно-популярний у вчених юристів досвід організації виконання постанов по адміністративним справам щодо порушень, що посягають на здійснення народного волевиявлення та встановлений порядок його забезпечення у Франції, Австрії, Польщі, дає можливість стверджувати, що тільки участь державної виконавчої служби зведе до мінімуму факти сваволі виконавчих органів влади.

Як зазначається в Загальнодержавній програмі адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу, державна політика України щодо адаптації законодавства формується як складова частина правової реформи в Україні та спрямовується на забезпечення єдиних підходів до нормопроєктування, обов'язкового врахування вимог законодавства Європейського Союзу під час нормопроєктування, тому, доцільно внести

доповнення до ст. 25 Закону України „Про виконавче провадження” щодо конфіскації друкованих матеріалів передвиборної агітації, які не містять відомостей про установу, що здійснила друк, їх тираж, інформацію про осіб, відповідальних за випуск, або у яких така інформація означена неправильно чи неповно (Додаток М).

Одним з визначальних завдань державної політики на сучасному етапі є концентрація зусиль усіх органів влади, місцевого самоврядування на здійсненні комплексу радикальних економічних, правових, організаційних і силових заходів, спрямованих на рішуче обмеження корупції та тіньової економічної діяльності, яка дає змогу залучати не обліковані гроші під час виборчого процесу.

Ці та інші чинники не можна недооцінювати. Вони не лише спотворюють економічну систему, дискредитують політику реформ, заважають формуванню сприятливого інвестиційного клімату, а й істотно обмежують можливості інтегрування України в сучасний цивілізаційний процес, утвердження високих стандартів Європейського Союзу.

Масштаби і складність зазначених завдань потребують прискореного формування та оновлення управлінської еліти, залучення до системи управління на всіх рівнях енергійних, компетентних та ініціативних кадрів нової генерації. Вказані підходи доцільно реалізовувати із застосуванням відповідних баз даних, які функціонують у межах чинного національного та європейського законодавства. У даному випадку доцільно внести доповнення до відомчих нормативних актів МВС України – у Положення [165] про Інтегровану інформаційно-пошукову систему органів внутрішніх справ України та Інструкцію [166] з організації функціонування Інтегрованої інформаційно-пошукової системи органів внутрішніх справ України щодо обліку осіб, притягнутих до адміністративної відповідальності за правопорушення, що посягають на здійснення народного волевиявлення та встановлений порядок його забезпечення (Додатки Н, П).

Отже, проведене дослідження дає можливість зробити висновки:

- специфіку провадження по справах про адміністративні правопорушення, що посягають на здійснення народного волевиявлення та встановлений порядок його забезпечення визначають багато факторів й умов: бланкетний характер норм про адміністративні правопорушення; особливості інформаційних і фінансових правовідносин; латентний характер правопорушень в галузі телекомунікацій; наявність різного роду порушень законодавства (порушень того або іншого виду регуляторних норм, правопорушень із адміністративною санкцією в сфері банківського, бюджетного, валютного, податкового регулювання, законодавства з фінансових питань);

- адміністративна відповідальність за порушення, що посягають на здійснення народного волевиявлення та встановлений порядок його забезпечення є своєрідним інструментом для дослідження проблем дотримання конституційних прав та свобод людини, утвердження дієвих механізмів забезпечення верховенства права та громадського контролю за діяльністю законодавчої та виконавчої гілок влади, що забезпечує загальну стратегію досліджень у різних галузях права визначену єдиними організаційними підходами;

- у комплексі завдань, від реалізації яких залежить підвищення дієвості держави у сфері контролю за дотриманням виборчого законодавства, важливе значення має завершення провадження у справах про адміністративної правопорушення, що посягають на здійснення народного волевиявлення та встановлений порядок його забезпечення. У широкому плані йдеться про підпорядкування логіки адміністративних перетворень основним цілям утвердження в Україні громадянського суспільства. Саме з таких позицій і мають оцінюватися порушення порядку проведення передвиборчої агітації із використанням друкованих матеріалів. Тому доцільно передбачити у законодавстві можливості конфіскації агітаційних друкованих матеріалів, які не відповідають вимогам виборчого законодавства.

РОЗДІЛ 3

**ВЗАЄМОДІЯ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ ІЗ ВИБОРЧИМИ
КОМІСІЯМИ ЩОДО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНО-
ПРАВОВОГО ЗАХИСТУ УЧАСНИКІВ
ВИБОРІВ І РЕФЕРЕНДУМІВ В УКРАЇНІ**

Правоохоронні органи є невід’ємним атрибутом будь-якої держави. Вони покликані виконувати одну з найважливіших функцій – стояти на сторожі дотримання Закону. Від їх роботи значною мірою залежить успішність реалізації національних інтересів та стабільність суспільного розвитку.

Суб’єктами виборчого процесу є: виборець; виборча комісія; політична партія, виборчий блок політичних партій, що висунули кандидатів у народні депутати України; кандидат у народні депутати України, зареєстрований у встановленому законом порядку; офіційний спостерігач від політичної партії, виборчого блоку політичних партій – суб’єкта виборчого процесу [21].

Працівники міліції не являються суб’єктом виборчого процесу. Проте, саме на них покладено особливу функцію – забезпечення умов перебігу всього виборчого процесу відповідно до чинного законодавства України. У разі вчинення порушень – працівники органів внутрішніх справ мусять вчасно їх виявляти, розслідувати і розкривати, усувати їх наслідки в межах своєї компетенції [167, с. 30].

На всіх етапах виборчого процесу спрямованість діяльності міліції визначається статтею 2 Закону України „Про міліцію”, згідно з якою основними завданнями працівників міліції під час несення служби є: забезпечення особистої безпеки громадян, захист їх прав і свобод, законних інтересів; запобігання правопорушенням та їх припинення; охорона і забезпечення громадського порядку та громадської безпеки; виявлення і розкриття злочинів, розшук осіб, які їх вчинили; 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 [110].

З метою вивчення впливу криміногенних та інших чинників на організацію взаємодії виборчих комісій з органами внутрішніх справ здійснено вивчення думки членів виборчих комісій (Додаток Б).

Найбільше непокоять членів виборчих комісій (під час виборів 2007 та 2010 рр.) питання, пов'язані з втручанням у діяльність виборчих комісій. Стурбованість криміногенною обстановкою виявили 9,57 % респондентів – це п'ята позиція щодо пріоритетів членів виборчих комісій. Інші відповіді розподілилися таким чином (у відсотках) (Таблиця 2.1).

Таблиця 2.1.

Розподіл чинників визначених членами виборчих комісій

№	найменування чинників	показник	%*
1	Втручання у діяльність виборчих комісій	49	26,06 %
2	Хід економічних реформ	35	18,61 %
3	Політична боротьба	31	16,48 %
4	Фінансова політика	24	12,76 %
5	Криміногенна обстановка	18	9,57 %
6	Забезпечення зайнятості	14	7,45 %
7	Стан здоров'я населення	12	6,38 %
8	Порушення прав та свобод громадян	11	5,85 %
9	Псування екології	8	4,25 %

Примітка: % відсоток показника від загальної кількості опитаних*

Ефективність діяльності зазначених структур була б значно вищою при спільному поєднанні зусиль. Загалом результати опитування повністю відповідають стану нормативної бази щодо регламентації взаємодії органів внутрішніх справ та виборчих комісій. У даний час відсутні спільні нормативні акти Центральної виборчої комісії та МВС України з питань взаємодії.

Пріоритетним напрямом роботи української міліції щодо підвищення ефективності охорони громадського порядку під час виборчого процесу виступає організація ефективної взаємодії між органами внутрішніх справ та

виборчими комісіями. Основний зміст проблеми взаємодії обумовлюється правовою природою української міліції та її провідним місцем у забезпеченні охорони громадського порядку та громадської безпеки. Юридичною першоосновою діяльності міліції є створення ефективного механізму її роботи, побудова цілісної гармонійної конструкції її багатоелементного організму та відповідне закріплення даних властивостей у законах та нормативно-правових актах, що можливе лише за умови чіткого визначення статусу окремих самостійних елементів та упорядкованості їх взаємозв'язків у рамках цієї системи [168, с. 113].

Органи внутрішніх справ включають різні служби і підрозділи, котрі як елементи однієї системи взаємопов'язані між собою, а їх функціонування спрямоване на досягнення єдиної мети – зміцнення правопорядку в державі, у тому числі забезпечення захисту учасників виборчого процесу. Водночас на кожен службу та підрозділ органів внутрішніх справ покладено конкретні завдання, що реалізуються відповідними методами у специфічних умовах функціонування. З огляду на це, управління всіма підрозділами одного органу, групою органів та всією системою має бути всесторонньо узгодженим.

Поняття „взаємодія” – надзвичайно складна філософська категорія. Взаємодія у філософії – одна із загальних форм взаємозв'язку між явищами, суть якої полягає у зворотному діянні одного предмета чи явища на інше, що відбувається в просторі й часі, є специфічною для кожного предмета чи явища. Взаємодія є двобічним процесом, у якому кожна з взаємодіючих сторін зумовлює іншу, виступає і як причина, і як наслідок [169, с. 213]. Взаємодія розглядається як категорія-принцип, що відображає процеси впливу різних об'єктів один на одного, їх взаємну обумовленість, зміни стану, а також породження одного об'єкта іншим. Взаємодія передбачає існування і структурну організацію будь-якої матеріальної системи. У військовій термінології суть принципу взаємодії розглядається як спільні за метою, завданням, місцем, часом і способом виконання дії для досягнення мети операції. Окрім того, взаємодія – це одна із форм спрямованого впливу для

досягнення конкретної мети, а також процесу обміну інформацією [170, с. 130].

У наукових дослідженнях діяльності органів внутрішніх справ формулюються різні поняття взаємодії. Автор підтримує визначення В.Д. Пчолкіна [171, с. 97], який розглядає взаємодію як засновану на спільності цілей і завдань, погоджену за часом, місцем і змістом, визначену законодавством діяльність компетентних суб'єктів щодо раціонального застосування наявних сил, засобів і методів для забезпечення охорони громадського порядку та громадської безпеки.

На думку вчених-дослідників діяльності органів внутрішніх справ О.М. Бандурки, В.Л. Ортинського, О.І. Остапенка реалізація принципу взаємодії протягом багатьох років залишається гострою і в деяких питаннях невирішеною проблемою. Рівень взаємодії підрозділів між собою, іншими суб'єктами правоохоронної діяльності та виборчими комісіями постійно зазнає критики у нормативних актах МВС України [172; 173; 174]. На нашу думку, причин є декілька.

По-перше, – це недосконалість теоретичної розробки проблеми взаємодії. По-друге, – організація взаємодії в органах внутрішніх справ ще є надто громіздкою. Численні ланки управління дублюють одна одну. Все це вимагає здійснення низки заходів щодо чіткого розмежування і забезпечення раціонального співвідношення функцій міністерства і підпорядкованих йому органів (підрозділів), налагодження єдності і керованості системою.

З огляду на реформування політичної системи держави, збільшення повноважень виборних органів, впровадження новітніх технологій у виборчий процес потребує від взаємодіючих суб'єктів нових підходів до організації охорони громадського порядку, забезпечення захисту учасників виборчого процесу, створення, в межах компетенції органів внутрішніх справ, умов для нормального функціонування виборчих комісій.

Зовнішнє відображення взаємодії у службовій діяльності органів внутрішніх справ виявляється у формах, що мають особливості свого прояву. У наукових джерелах з теорії адміністративної діяльності поширеною є думка

щодо об'єднання існуючих форм взаємодії, які передбачені у чотирьох умовних блоках: 1) обмін інформацією; 2) спільна розробка рішень; 3) реалізація розроблених рішень (при настанні певних строків та виникненні відповідних ситуацій); 4) проведення інших узгоджених заходів, не передбачених письмовими рішеннями.

Отже, взаємодія органів внутрішніх справ та виборчих комісій – це спільна, узгоджена діяльність конкретних виконавців, служб і підрозділів. Характеризуючи організацію взаємодії, її можна визначити як діяльність, спрямовану на узгодження та об'єднання зусиль і можливостей, використання переваг суспільної діяльності суб'єктів, які перебувають у взаємодії, з метою успішного вирішення завдань щодо боротьби зі злочинністю та забезпечення охорони громадського порядку, нормальної діяльності виборчих комісій, що здійснюються з урахуванням оперативної обстановки.

Забезпечення охорони громадського порядку та громадської безпеки вимагає скоординованих дій на виборчих дільницях органів внутрішніх справ та членів виборчих комісій залучених до виконання даної функції. Управління нарядами повинно забезпечувати високу ефективність дій на підставі раціональної розстановки сил і засобів, комплексного їх використання, своєчасного маневрування й активного несення служби на виборчих дільницях, вулицях та в інших громадських місцях, підтримання постійної готовності до виконання завдань, що можуть раптово виникати при зміні оперативної обстановки в особливих випадках чи надзвичайних обставинах.

Начальники органів внутрішніх справ повинні організовувати комплексне використання всіх сил і засобів органів внутрішніх справ у забезпеченні охорони громадського порядку, їх взаємодію, затверджувати плани комплексного використання сил і засобів, своєчасно проводити маневрування силами та засобами в масштабі країни, області, міста, району з урахуванням змін в оперативній обстановці [175].

В умовах зменшення чисельності патрульної служби міліції заходи із забезпечення правопорядку у громадських місцях, розкриття та профілактика

злочинів потребують значного поліпшення, а також необхідної координації діяльності органів влади, правоохоронних органів, окружних виборчих комісій. [176]. Важливе місце у взаємодії підрозділів органів внутрішніх справ у забезпеченні охорони громадського порядку, захисті учасників виборів та референдумів відповідно відводиться місцевим державним органам влади, що є одним із напрямів вдосконалення територіальної організації влади [177, с. 50–51].

Необхідно відзначити, що, розглядаючи взаємодію органів внутрішніх справ з виборчими комісіями, українські дослідники відокремлюють дві форми взаємодії:

- внутрішня взаємодія, що поділяється на два підрівні:
 - а) внутрішньогалузева взаємодія підрозділів у структурі органів внутрішніх справ; б) внутрішньосистемна взаємодія органів та служб у структурі органу внутрішніх справ;

- зовнішня взаємодія, що у свою чергу поділяється на:
 - а) загальну взаємодію – між суб'єктами державної системи забезпечення громадського порядку та громадської безпеки під час виборчого процесу; б) міжвідомчу взаємодію, що здійснюється між підрозділами органів внутрішніх справ та виборчими комісіями.

Основними видами взаємодії між підрозділом органів внутрішніх справ та виборчими комісіями виступає проведення оперативних нарад за участю представників органів внутрішніх справ; організація навчань і тренувань; взаємодії у разі виникнення надзвичайних ситуацій; утворення при потребі спільних робочих груп тощо для координації дій щодо охорони громадського порядку та охорони приміщення, у якому розміщена виборча комісія; обмін інформацією, що стосується охорони об'єкту, захисту прав та свобод членів виборчих комісій; здійснення інших заходів.

Взаємодія між підрозділами органів внутрішніх справ та виборчими комісіями здійснюється у таких формах: обмін інформацією; проведення оперативних нарад за участю представників органів взаємодії; проведення

спільних заходів (аналізу, планування, інструктажів, навчання, нарад, підведень підсумків); організація та проведення спільних навчань та тренувань у разі виникнення надзвичайних ситуацій; утворення у разі потреби спільних оперативних штабів, робочих груп тощо для координації дій [178].

Під час виборчого процесу діяльність органів внутрішніх справ України набуває особливих рис, оскільки до їхніх звичайних завдань і повноважень додаються ще й спеціальні, пов'язані саме з виборами. У зв'язку з цим необхідно чітко враховувати особливості завдань органів внутрішніх справ на конкретних етапах виборчого процесу [179].

На етапі складання й уточнення списків виборців згідно з частиною четвертою статті 102 Закону України „Про вибори народних депутатів України” для взаємодії з робочими групами обліку виборців та забезпечення їх необхідною для складання списків виборців інформацією МВС України, Міністерством юстиції України, Міністерством оборони України, Державним департаментом України з питань виконання покарань у кожному органі внутрішніх справ не пізніше ніж на п'ятий день з дня початку виборчого процесу визначаються відповідальні працівники. Відповідно до пункту 1 частини восьмої, частини десятої зазначеної статті Закону України „Про вибори народних депутатів України”, керівники районних (міських, районних у містах) органів внутрішніх справ України повинні не пізніше як за тридцять днів до дня виборів подати до відповідної робочої групи обліку виборців на паперових носіях та в електронному вигляді відомості:

- про громадян України, зареєстрованих за місцем проживання у відповідній адміністративно-територіальній одиниці, яким після дня останніх виборів депутатів виповнилося або на день виборів виповниться 18 років;

- про осіб, які після дня останніх виборів депутатів набули громадянства України та отримали тимчасове посвідчення громадянина України або паспорт громадянина України і зареєстровані за місцем проживання у відповідній адміністративно-територіальній одиниці;

- про виборців, які після дня останніх виборів депутатів змінили

реєстрацію місця проживання в межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці;

- про виборців, які після дня останніх виборів депутатів зареєстрували своє місце проживання у відповідній адміністративно-територіальній одиниці;

- про виборців, які після дня останніх виборів депутатів зняті з реєстрації за місцем проживання у відповідній адміністративно-територіальній одиниці;

- про осіб, громадянство України яких припинено після дня останніх виборів депутатів [180, с. 4].

В нашій державі чинним законодавством є чітко визначено те, що працівникам правоохоронних органів забороняється втручатися в процес виборів, виконувати будь-які доручення членів виборчої комісії, не пов'язані із забезпеченням охорони прав виборців та громадського порядку, давати консультації та пропагувати свої погляди щодо кандидатів на виборні посади, політичних партій (виборчих блоків), які їх висунули, надавати будь-яку допомогу виборцям у заповненні виборчих бюлетенів, відволікатися та самовільно покидати місце несення служби на виборчій дільниці. Під час несення служби працівник міліції повинен:

- перебувати у визначеному для нього приміщенні дільниці й особисто відповідати за збереження виборчих бюлетенів під час їх знаходження у сейфі, охороняти громадський порядок та права громадян, членів виборчої комісії під час підготовчого процесу та виборів на території дільниці;

- підтримувати постійний зв'язок з оперативним штабом органу внутрішніх справ згідно зі схемою зв'язку, а в разі ускладнення ситуації – доповідати негайно;

- підтримувати взаємодію з представниками дільничної виборчої комісії, представниками громадськості для охорони громадського порядку;

- чітко дотримуватись заходів особистої безпеки, правил поведінки з вогнепальною зброєю та спеціальними засобами [180, с. 6].

Одним із завдань правоохоронних органів України є також і взаємодія їх із офіційними спостерігачами від політичної партії, виборчого блоку

політичних партій.

Відповідно до статті 74 Закону України „Про вибори народних депутатів України” у виборчому процесі з різними повноваженнями можуть брати участь:

- офіційні спостерігачі від політичних партій, виборчих блоків політичних партій – суб’єктів виборчого процесу;
- офіційні спостерігачі від громадських організацій;
- офіційні спостерігачі від іноземних держав та міжнародних організацій.

Зважаючи на те, що інститут спостерігачів є демократичним засобом контролю за нормальним перебігом виборчого процесу, працівники органів внутрішніх справ мають, у межах своїх службових обов’язків, забезпечувати безпеку всіх категорій офіційних спостерігачів, сприяти здійсненню їх законних повноважень.

При спілкуванні з офіційними спостерігачами необхідно точно і неухильно керуватися законодавством України, ставитися до них ввічливо та доброзичливо, з повагою до їх людської гідності, не допускаючи при цьому дискримінації на ґрунті статі, раси, віку, національності, релігії, громадянства, етнічного і соціального походження, політичних та інших переконань [181].

У стосунках зі спостерігачами працівники органів внутрішніх справ мають передбачати наслідки своїх дій. Слід уникати небажаних наслідків, усіляко сприяти підвищенню авторитету органів внутрішніх справ України.

При наявності офіційних спостерігачів від іноземних держав та міжнародних організацій працівникам органів внутрішніх справ України необхідно пам’ятати те, що відповідно до частини сьомої статті 77 Закону України „Про вибори народних депутатів України” офіційні спостерігачі від іноземних держав, міжнародних організацій здійснюють спостереження самостійно і незалежно. При надходженні від ЦВК, окружних і дільничних виборчих комісій інформації щодо прибуття на відповідну територію офіційних спостерігачів від іноземних держав та міжнародних організацій керівники органів внутрішніх справ повинні, у межах своєї компетенції, ужити

заходів щодо особистої та майнової безпеки зазначених осіб у місцях їх перебування, тимчасового проживання. У разі надходження до правоохоронних органів звернення офіційного спостерігача від іноземних держав та міжнародних організацій стосовно організації його особистої охорони слід вирішувати такі питання згідно з чинним законодавством України і нормативно-правовими актами МВС України шляхом укладання відповідних угод з підрозділами Державної служби охорони. Працівники міліції, у разі звернення до них офіційних спостерігачів від іноземних держав та міжнародних організацій, повинні насамперед у коректній формі попросити їх пред'явити посвідчення, що видається ЦВК, та документ, що засвідчує особу. При зверненні до працівників міліції офіційних спостерігачів від іноземних держав та міжнародних організацій, які не повною мірою володіють українською або російською мовами, необхідно, попри це, їх уважно вислухати і спробувати зрозуміти. Якщо працівник міліції володіє відповідною іноземною мовою, дати потрібну відповідь цією мовою. В іншому випадку спробувати відповісти українською або російською мовою по можливості просто та ясно. У разі порушення іноземним спостерігачем громадського порядку чи правил дорожнього руху необхідно вживати заходів реагування, враховуючи конкретну ситуацію, у межах чинного законодавства України.

За будь-яких умов працівник міліції зобов'язаний поводити себе ввічливо, коректно, не давати приводів для непорозуміння чи навіть провокацій, які абсолютно виключити неможливо. Категорично забороняється приймати від іноземців подарунки чи сувеніри, брати від них на зберігання чи передавати їм будь-які речі або предмети [182, с. 15].

Виборчі кампанії останніх років засвідчили наявність значної кількості порушень виборчого законодавства, що пов'язані з розповсюдженням некоректних виборчих технологій, підвищенням фінансування виборчих кампаній, безвідповідальністю учасників виборчого процесу та недосконалістю виборчого законодавства [183, с. 160–161]. Тому дуже важливим є встановлення ефективного механізму взаємодії органів внутрішніх справ із

виборчими комісіями з метою забезпечення захисту виборчих прав громадян, що, в свою чергу, підвищить довіру до самого інституту виборів та сприятиме утвердженню їх законності та легітимності [184, с. 126].

Чинне виборче законодавство покладає на виборчі комісії три функції правозахисного характеру: забезпечення реалізації виборчого права; забезпечення захисту виборчих прав громадян; контроль за дотриманням виборчих прав громадян [185, с. 340].

Забезпечення реалізації виборчих прав громадян є як правом, так і обов'язком виборчих комісій, тому в цьому розумінні вони не тільки здійснюють (використовують) право, а й одночасно його виконують. У рамках такого здійснення (виконання) виборчі комісії мають певну свободу вибору тих чи інших процесуальних дій, спрямованих на забезпечення реалізації виборчих прав, що відповідним чином повинно буди узгоджено із підрозділами внутрішніх справ, які забезпечують охорону громадського порядку на виборчих дільницях [185, с. 341].

Чинне законодавство України містить низку спеціальних правових норм, що регламентують процедурні правила розгляду виборчими комісіями електоральних спорів щодо виборчих прав і права на участь у референдумі громадян України, де сформульовані достатньо дієві форми вирішення конфліктних ситуацій [186, с. 177–181].

Необхідно відзначити, що розв'язання спірних питань між громадянами та виборчими комісіями перебуває на досить низькому рівні так, як громадяни часто не можуть реалізувати право на звернення зі скаргою навіть за наявності правових підстав для її подання через відсутність належної роз'яснювальної роботи з боку виборчих комісій різних рівнів ані під час виборчого процесу, ані після його завершення, що значно ускладнює оперативну обстановку на виборчих дільницях та в окружних виборчих комісіях і вимагає залучення додаткової чисельності особового складу [187, с. 70–83].

Суттєву допомогу під час вирішення електоральних спорів надають органи внутрішніх справ які, зокрема, активно допомагають при встановленні

достовірності даних паспортів або документів, що їх заміняють, під час перевірки підписних листів, перевірки списків виборців, розв'язання протиріч відносно постійного або тимчасового проживання громадян у конкретних населених пунктах, наявності чи відсутності українського громадянства.

У даному контексті заслуговує на увагу досвід роботи російських виборчих комісій щодо взаємодії із органами внутрішніх справ [188; 189], які для оперативності розгляду та поліпшення реагування на факти порушень виборчого законодавства створюють робочі групи, що займаються перевіркою заявлених звернень від суб'єктів виборчого процесу та попередньо готують матеріали, необхідні для прийняття рішення виборчою комісією по суті. Активно використовується такими робочими групами метод розгляду скарг з виїздом на місце вчинення порушення для з'ясування тут усіх фактів щодо виборчого спору. Особливо актуально це буває в тих випадках, коли необхідний повторний підрахунок (перерахунок) голосів, що були подані за кандидатів, якщо розрив у кількості голосів, відданих за переможця і наступного за ним кандидата, є незначним. На місці також з'ясовуються безпосередні причини порушень виборчих прав громадян під час збору підписів на підтримку того чи іншого кандидата, під час проведення передвиборної агітації, голосування виборців на виборчих дільницях [190, с. 134–135].

Зважаючи на швидкоплинність виборчого процесу, законодавство про вибори в Україні встановлює досить стислі строки для реагування на порушення та звернення до відповідних комісій за захистом своїх порушених прав учасниками виборчого процесу, оскільки скарги, подані після закінчення строку оскарження, залишаються без розгляду, а зволікання у їх розв'язанні може призвести до зриву певних виборчих процедур зокрема, та виборів у цілому, що вимагає залучення працівників органів внутрішніх справ, а відповідно визначення порядку взаємодії [191, с. 27].

Скарги, що надходять до виборчих комісій та судів України, у своєму змісті зачіпають широке коло питань учасників виборчого процесу та

стосуються практично всіх виборчих процедур. Однак, варто зазначити, що за інформацією Державної судової адміністрації, більшість скарг стосується порушень, які пов'язані з веденням передвиборної агітації (Таблиця 2.2).

Таблиця 2.2

Відомості
про кількість скарг, поданих до місцевих судів щодо порушення
виборчого законодавства та виборчих прав громадян

№ пп.	Показник	2004	2005	2007
1	Загальна кількість скарг	135508	65149	74332
2	Що порушень вимог КУАП	84	58	64
3	Із п. 2 щодо агітації	63	44	41

Примітка: Показник у графі 1. Інформація про кількість скарг, поданих до апеляційних і місцевих судів щодо порушення виборчого законодавства та виборчих прав громадян. Державна судова адміністрація України № 14–6607/04 вих. 08.12.04 № 14–190/05 вих. 14.01.05.

Показник у графі 2. визначено відповідно ст. 186–2 КУпАП та Закону України від 23 лютого 2006 р. № 3504–IV „Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення, Кримінального, Кримінально-процесуального кодексів України щодо відповідальності за порушення виборчих прав громадян”. Відомості Верховної Ради України, 2006, № 33, ст. 280.

Тому нагальною видається проблема вдосконалення механізму взаємодії органів внутрішніх справ та виборчих комісій під час розгляду та вирішення інформаційних спорів учасників виборчого процесу саме виборчими комісіями, оскільки розширення їх повноважень у цій сфері сприятиме оперативному вирішенню питань захисту виборчих прав громадян та зменшенню кількості звернень до судів [192, с. 26]. Передвиборна агітація є однією з найскладніших та найважливіших стадій виборчого процесу загалом, оскільки завдяки їй громадяни дізнаються про кандидатів, про їх діяльність, наміри, досягнення, формують власні судження та виявляють відповідне рішення щодо делегування

своїх повноважень [185, с. 340–342]. Тому нехтування демократичними принципами агітаційних кампаній призводить до викривлення політичної волі виборців.

На етапі проведення передвиборної агітації можуть відбуватися різноманітні масові акції, що вимагає проведення комплексу заходів, які передбачають організацію взаємодії на підставі відомчих нормативних актів МВС України.

Згідно із статтею 39 Конституції України громадяни мають право збиратися мирно, без зброї і проводити збори, мітинги, походи і демонстрації, про проведення яких завчасно сповіщаються органи виконавчої влади чи органи місцевого самоврядування. Обмеження щодо реалізації цього права може встановлюватися судом відповідно до закону і лише в інтересах національної безпеки та громадського порядку – з метою запобігання заворушенням чи злочинам, для охорони здоров'я населення або захисту прав і свобод інших людей [2]. Відтак важливості набувають ті функції органів внутрішніх справ України, котрі забезпечують умови реалізації, з одного боку, зазначених конституційних прав громадян України, а з іншого – можливих судових рішень щодо їх обмежень відповідно до чинного законодавства України [178].

Частиною першою статті 71 Закону України „Про вибори народних депутатів України” участь у передвиборній агітації заборонено:

- іноземцям та особам без громадянства, у тому числі через журналістську діяльність чи у формі участі в концертах, виставах, спортивних змаганнях, інших публічних заходах, що проводяться на підтримку чи за підтримки політичної партії, виборчого блоку політичних партій – суб'єкта виборчого процесу чи кандидата у народні депутати України;

- органам виконавчої влади та органам місцевого самоврядування, правоохоронним органам і судам;

- посадовим і службовим особам органів, зазначених у пункті 2, крім випадків, коли відповідна посадова чи службова особа є кандидатом у народні

депутати України;

- членам виборчих комісій протягом строку їх повноважень у відповідних виборчих комісіях [21].

Відповідно до частини другої статті 65 Закону України „Про вибори народних депутатів України” передвиборна агітація закінчується о 24.00 останньої п’ятниці перед днем виборів [21]. Тому з цього часу працівники міліції, у межах своєї компетенції, мають припиняти проведення агітаційних заходів, розповсюдження передвиборних агітаційних матеріалів, листівок, плакатів, інших друкованих видань, у яких розміщено передвиборні матеріали, публічні заклики голосувати „за” або „проти” політичних партій, виборчих блоків політичних партій – суб’єктів виборчого процесу або дано публічну оцінку діяльності цих партій (блоків) чи кандидатів у народні депутати України [178].

Попередження незаконної агітаційної діяльності можна розглядати і як поновлення виборчих прав громадян, наприклад, коли йдеться про порушення рівних умов проведення агітації, і як попередження їх порушення, наприклад, коли незаконний вплив на виборців обмежує свободу виборів. Однак в Україні не створені гарантії проти тенденційного висвітлення виборчої кампанії, зокрема, з боку державних засобів масової інформації. Виборчі комісії не мають реальних механізмів впливу на засоби масової інформації при порушенні ними правил ведення передвиборної агітації, а залучення працівників органів внутрішніх справ вимагає нормативного закріплення [193, с. 70]. Тому, на наш погляд, для реалізації права громадян на достовірну інформацію під час виборчої кампанії важливим є законодавче обмеження маніпулятивного впливу на виборців через засоби масової інформації та посилення юридичної відповідальності за вчинення правопорушень засобами масової інформації чи їх використанням, санкції КУпАП щодо порушень виборчого законодавства є, на нашу думку, достатньо лояльними. У той же час для забезпечення прозорості фінансування передвиборної агітації виборчим комісіям важливо контролювати не лише надходження та використання коштів

виборчих фондів кандидатів, а й договори, що укладаються організаціями телерадіомовлення, редакціями періодичних друкованих видань, порядок оплати цих договорів, що на високому професійному рівні могли би зробити підрозділи державної служби по боротьбі з економічними злочинами.

I. Тимошенко вважає, що діяльність виборчих комісій щодо організації взаємодії з органами внутрішніх справ повинна бути направлена: на реалізацію правозахисних функцій пов'язаних з виданням відповідних актів щодо взаємодії на підставі та на виконання відповідних виборчих законів; на забезпечення виборчих прав громадян під час проведення вільних виборів; щодо питань, які прямо передбачені в бланкетних нормах закону, і тільки в цілях забезпечення реалізації та захисту виборчих прав громадян шляхом методичної деталізації передбачених законом юридичних процедур; на реалізацію на практиці механізму захисту виборчих прав громадян щодо діяльності та повноваження комісій; щодо участі у складі робочої групи, яка б займалася попереднім розглядом електоральних спорів та підготовкою матеріалів для прийняття рішення відповідною комісією; на реалізації передбачених законом повноважень членів виборчої комісії (ЦВК) вимагати й отримувати від органів влади та посадових осіб необхідну документацію, звіти та пояснення, по суті, електорального спору; прийняття єдиного кодифікованого акта з питань виборчого права, в якому окремим розділом слід передбачити порядок взаємодії щодо розгляду та вирішення спорів, що виникають з виборчих правовідносин, де визначатимуться всі процедурні правила, що стосуються органів розгляду, їх повноваження, порядок звернення до цих органів, процедури вирішення спорів, виконання рішень органів, які розглядають виборчі спори [194, с. 71–74].

Необхідно відзначити, що відповідно до чинного законодавства взаємодія здійснюється і після встановлення результатів голосування на виборчій дільниці, оскільки працівник органів внутрішніх справ повинен здійснювати охорону виборчої дільниці до повного завершення роботи дільничної виборчої комісії. Крім цього працівник міліції має супроводжувати

транспортування виборчих документів до відповідної окружної виборчої комісії, забезпечивши охорону цієї документації [21].

Ми хочемо відзначити те, що розвиток взаємодії правоохоронних органів із виборчими комісіями при здійсненні забезпечення адміністративно-правового захисту учасників виборів і референдумів в Україні це не лише гуманістичний ідеал правового суспільства, до якого прямує Україна, а й одна із закономірностей його поступу, що має об'єктивні передумови в самих матеріальних основах суспільства.

Проблема, що торкається забезпечення адміністративно-правового захисту суб'єктів виборчого процесу через призму взаємодії органів внутрішніх справ із виборчими комісіями набуває особливої актуальності на сучасному історичному етапі розвитку суспільства. Це твердження та забезпечення прав і свобод людини, що є основою державного та суспільного життя, є обов'язком працівників органів внутрішніх справ, оскільки пріоритетність правових основ життя громадян закріплює Конституція України, яка прямо спрямована на захист прав й свобод людини.

На цій підставі обов'язками органів внутрішніх справ є підтримання громадського порядку, захист громадян під час проведення виборів, забезпечення адміністративно-правового захисту учасників виборів та референдумів. Тому перед МВС України та ЦВК України постає питання щодо розробки і реалізації програми навчання працівників органів внутрішніх справ відповідно до вимог Європейського союзу.

Важливо створити змістовну програму з елементами навчальної і виховної роботи з формування вмінь і навичок працівників органів внутрішніх справ щодо забезпечення адміністративно-правового захисту учасників виборів і референдуму в Україні. Така програма, на нашу думку, повинна охопити: вивчення міжнародних документів, зокрема Загальної декларації прав людини [195], Європейської конвенції про захист прав людини [196], Загальної декларації про геном людини та права людини [197], Міжнародного пакту про громадянські і політичні права [198], Конвенції проти катувань та інших

жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження і покарання [199]; усвідомлення гуманістичної сутності своєї діяльності із захисту прав суб'єктів виборчого процесу; виховання правової свідомості, моральних переконань, поваги до права і звички дотримуватися правових приписів.

Реалізація зазначеної програми з формування вмінь і навичок по забезпеченню адміністративно-правового захисту суб'єктів виборчого процесу дасть працівникам органів внутрішніх справ знання про виборче законодавство і розуміння його сутності та принципів, сприятиме вихованню почуття поваги до закону, переконання в справедливості головних ідей права і гуманності правосуддя, звичку дотримувати правові приписи, потребу реалізації права відповідно до його змісту і цілей.

Отже, як і весь український народ, правоохоронці постають перед вибором. Але, на відміну від інших категорій населення, перед вибором подвійним: як громадяни вони мають право голосу, як посадові особи – свідому позицію у виконанні владних повноважень. Якщо перший вибір більше вирішальний для кожного з них, то другий – для всього суспільства. І, сподіваємося, він буде правильним, відповідно до відомого життєвого постулату: „Якщо не знаєш, як діяти, – вчини за Законом” [200].

Визнаючи необхідність формування вмінь і навичок працівників міліції по забезпеченню адміністративно-правового захисту учасників виборчого процесу через спеціальну програму, ми можемо розглянути деякі аспекти навчально-виховної роботи з працівниками правоохоронних органів. Зокрема, ми вважаємо, що таке навчання обов'язково повинно включати пізнавальне структурування для того, щоб формувалась позитивна навчальна установка. Для того, щоб учасники навчального процесу не ігнорували заняття, слід проводити ретельну підготовчу роботу, де чітко визначати предмет вивчення, мету та форму навчання.

Якщо відомі мета і предмет навчального матеріалу, то формами навчання працівників органів внутрішніх справ України можуть бути такі: службова

підготовка (класична й обов'язкова форма навчання в правоохоронних органах); дистанційне навчання (ефективне і допустиме за умови, якщо працівник має середню фахову освіту; ця форма дозволяє навчатися без відриву від роботи); навчання через співпрацю (як співпраця з правоохоронцями регіональних правоохоронних органів, так і інших держав); рольова гра (моделювання певних ситуацій і розв'язання їх через конкретні ролі з відпрацюванням типології рішень для подолання аналогічних обставин); організаційне навчання (проведення семінарів, диспутів, колоквиумів, конференцій); самостійне навчання (автономність при засвоєнні програмного національного і міжнародного нормативного матеріалу щодо виборчих прав людини) [201; 202; 203; 204; 205; 206; 207; 208; 209; 210; 211; 212; 213; 214; 215; 216; 217].

В цілому в процесі формування вмінь і навичок працівників органів внутрішніх справ по забезпеченню адміністративно-правового захисту суб'єктів виборчого процесу, поваги до прав людини, найважливішим, на наш погляд, є: подолання стереотипів тоталітарного мислення працівника, розвиток правосвідомості, зокрема, щодо захисту виборчих прав людини за умови того, що працівники будуть суворо дотримуватися: законності; поваги до права, яка приводить до особистої переконаності у правильності та доцільності дотримання юридичних норм і законів; моральної цінності норм суспільства і засвоєння найбільш важливих прав, свобод і обов'язків, які, крім конституційного, отримали і міжнародне закріплення; необхідності взаємодії з членами виборчих комісій з питань забезпечення прав та свобод громадян.

У сучасних умовах ефективна правоохоронна діяльність працівників органів внутрішніх справ щодо захисту прав суб'єктів виборчого процесу не можлива без усвідомлення суті взаємодії із виборчими комісіями. На наш погляд, нагальною є потреба у підготовці та розробці єдиного відомчого наказу щодо організації взаємодії між МВС України та ЦВК України. У цьому контексті є слушна думка В.Л. Ортинського, який зазначає, що у даному нормативному акті мають знайти своє відображення принципи, характер,

форми, способи та методи взаємодії, етапи, права та обов'язки суб'єктів (крім переліку завдань) [173].

Проблема організації взаємодії за своїм змістом складна, багатопланова і пронизує майже усі аспекти діяльності. Системність правового регулювання, що передбачає всесторонню регламентацію розглянутих питань, при створенні єдиного нормативного акту може призвести до створення документа, значного за обсягом. Однак він не лише сконцентрує у собі всі питання, що стосуються взаємодії органів внутрішніх справ та виборчих комісій, але й надасть їй нормативно-визначеного характеру.

Необхідність регламентації взаємодії органів внутрішніх справ та виборчих комісій зумовлена також своєрідною організацією управління підрозділами, адже нерідко численні ланки управління просто дублюють одна одну. Відповідно від глибини внутрішнього усвідомлення членами виборчих комісій змісту взаємодії, залежить ефективність діяльності органів внутрішніх справ щодо реалізації своїх службових обов'язків у питаннях захисту прав учасників виборів та референдумів в Україні. У той же час керівники Головних Управлінь, Управлінь МВС України в областях, на залізничному транспорті, розробники та запроваджувачі стандартів взаємодії також мають усвідомити необхідність та зробити крок у напрямі змін – тобто наполягти на тому, щоб нові форми та методи діяльності впроваджувались у повсякденне життя.

Проведене дослідження загальнотеоретичних підходів щодо взаємодії органів внутрішніх справ та виборчих комісій у сфері забезпечення прав учасників виборів та референдумів в Україні дозволяє зробити такі висновки:

- назріла гостра необхідність у підготовці та прийнятті єдиного відомчого нормативного акту щодо організації взаємодії між органами внутрішніх справ та виборчими комісіями різних рівнів. У зазначеному нормативному акті мають знайти своє відображення принципи, характер, способи та методи взаємодії, етапи, права та обов'язки суб'єктів;

- необхідність регламентації взаємодії органів внутрішніх справ та виборчих комісій зумовлена організацією діяльності міліції та складністю

завдань, які стоять перед ними в період виборної кампанії. Від правильної організації взаємодії на місцях значною мірою залежить ефективність роботи щодо забезпечення захисту прав учасників виборів та референдумів в Україні.

ВИСНОВКИ

Спираючись на аналіз чинного законодавства України, теоретичного комплексного узагальнення наукових праць, дослідження адміністративно-правового захисту учасників виборів і референдумів в Україні сформульовано ряд висновків і рекомендацій, які спрямовані на вдосконалення адміністративно-правового захисту суб'єктів виборчого процесу в нашій державі:

Виборчий процес є системою врегульованих Конституцією та законами України основних послідовних процесуальних стадій (етапів) організації та проведення виборів. Учасники виборів та референдумів – це відносно самостійні суб'єкти виборчого процесу із певними зобов'язаннями виборчо-правового характеру, що наділені правами та обов'язками стосовно участі, організації та проведення виборів. Діяльність суб'єктів виборчого процесу скерована на підтримку здійснення народного волевиявлення і встановленого порядку його забезпечення та носить виконавчо-розпорядчий, управлінський характер.

За своїм змістом захист учасників виборів і референдумів – це діяльність спеціально уповноважених на те органів і посадових осіб, спрямована на виконання цілої низки зовнішніх і внутрішніх організаційних завдань і функцій, що повинні забезпечити всебічну охорону життя і здоров'я, честі і гідності, прав, свобод і законних інтересів учасників виборчого процесу. На сучасному етапі адміністративно-правове регулювання захисту учасників виборів і референдумів забезпечено системою норм, яка за предметною і цільовою ознаками поєднує різномірний правовий матеріал, пов'язаний із здійсненням органами виконавчої влади та місцевого самоврядування публічно-владних повноважень щодо здійснення народного волевиявлення та встановленого порядку його забезпечення, застосуванням конкретних форм і методів адміністративної діяльності, здійсненням органами державної влади та місцевого самоврядування організаційних повноважень з практичного

виконання завдань щодо реалізації конституційних прав учасників виборів та референдумів.

Під законністю адміністративно-правового захисту учасників виборів і референдумів в Україні слід розуміти конституційні засади, забезпечені правовими гарантіями, які лежать в основі формування норм права і ставляться до поведінки суб'єктів виборчого процесу. Гарантії адміністративно-правового захисту учасників виборів і референдумів – це комплекс взаємопов'язаних та взаємообумовлених, нормативно закріплених засобів, способів та умов, які створюються для задоволення публічних інтересів суспільства щодо управління державними справами, формування органів державної влади та місцевого самоврядування взагалі, охорони, захисту прав і свобод людини та громадянина у сфері виборчого права зокрема.

Розглянувши адміністративний примус як різновид захисту учасників виборів і референдумів в Україні доцільно зазначити – це логічна, структурно-цілісна система засобів впливу, що має профілактичне спрямування, на суб'єктів виборчого процесу з метою дотримання законності та забезпечення виконання покладених на них обов'язків. Метою адміністративного примусу щодо учасників виборів і референдумів є захист інтересів громадянина, держави й суспільства та створення умов для реалізації учасниками виборів і референдумів повноважень, прав та обов'язків наданих Конституцією і законодавством України.

Адміністративна відповідальність за порушення, що посягають на здійснення народного волевиявлення та встановлений порядок його забезпечення є своєрідним інструментом для дослідження проблем дотримання конституційних прав та свобод людини, утвердження дієвих механізмів забезпечення верховенства права та громадського контролю за діяльністю законодавчої та виконавчої гілок влади, що забезпечує загальну стратегію досліджень у різних галузях права, визначену єдиними організаційними підходами. Невирішеність окремих проблем адміністративної відповідальності за правопорушення, що посягають на здійснення народного волевиявлення та

встановлений порядок його забезпечення тягне за собою нагромадження проблем у сферах діяльності суб'єктів виборчого процесу, органів внутрішніх справ.

Специфіку провадження по справах про адміністративні правопорушення, що посягають на здійснення народного волевиявлення та встановлений порядок його забезпечення визначають багато факторів й умов: бланкетний характер норм про адміністративні правопорушення; особливості інформаційних і фінансових правовідносин; латентний характер правопорушень в галузі телекомунікацій; наявність різного роду порушень законодавства (порушень того або іншого виду регуляторних норм, правопорушень із адміністративною санкцією в сфері банківського, бюджетного, валютного, податкового регулювання, законодавства з фінансових питань). У комплексі завдань, від реалізації яких залежить підвищення ефективності контролю за дотриманням виборчого законодавства, важливе значення має завершення провадження у справах про адміністративні правопорушення, що посягають на здійснення народного волевиявлення та встановлений порядок його забезпечення. Тому доцільно передбачити у законодавстві можливості конфіскації агітаційних друкованих матеріалів, які не відповідають вимогам виборчого законодавства.

Необхідність регламентації взаємодії органів внутрішніх справ та виборчих комісій зумовлена організацією діяльності міліції та складністю завдань, які стоять перед ними в період виборної кампанії. Від правильної організації взаємодії на місцях значною мірою залежить ефективність роботи щодо забезпечення захисту прав учасників виборів і референдумів в Україні. Назріла гостра необхідність у підготовці та прийнятті єдиного відомчого нормативного акту щодо організації взаємодії між органами внутрішніх справ та виборчими комісіями різних рівнів. У зазначеному нормативному акті мають знайти своє відображення принципи, характер, способи та методи взаємодії, етапи, права та обов'язки суб'єктів.

Розроблені пропозиції та рекомендації щодо удосконалення

адміністративно-правового захисту учасників виборів і референдумів в Україні та запропоновано внести доповнення:

8.1. До Кодексу України про адміністративні правопорушення:

а) до ст. 255 щодо повноважень органів внутрішніх справ у сфері захисту учасників виборів та референдумів (Додаток В);

б) до ст. 259 щодо доставлення особи, яка вчинила правопорушення, що посягає на здійснення народного волевиявлення та встановлений порядок його забезпечення (Додаток Д);

в) до ст. 268 щодо обов'язкової присутності особи при розгляді адміністративної справи за матеріалами порушення, що посягає на здійснення народного волевиявлення та встановлений порядок його забезпечення (Додаток Е);

г) до ст. ст. 24, 29, 212–9 щодо конфіскації друкованих матеріалів передвиборної агітації (Додатки Ж, З);

д) до ст. 262 щодо адміністративного затримання (Додаток И);

ж) до ст. 277 щодо термінів розгляду адміністративних справ (Додаток Л);

8.2. До ст. 25 Закону України від 21 квітня 1999 р. № 606–XIV „Про виконавче провадження” щодо термінів виконавчого провадження (Додаток М);

8.3) До п. 3.2 Положення про Інтегровану інформаційно-пошукову систему органів внутрішніх справ України щодо обліку адміністративних справ (Додаток Н);

8.4) До п. 7. Інструкції з організації функціонування Інтегрованої інформаційно-пошукової системи органів внутрішніх справ України щодо обліку правопорушників (Додаток П);

8.5) До глави 12 Статистичної звітності МВС України щодо обліку правопорушень, що посягають на здійснення народного волевиявлення та встановлений порядок його забезпечення (Додаток А).

За результатами дослідження підготовлено проект: Інструкції

Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення про порядок оформлення матеріалів щодо порушення передбаченого законом порядку ведення передвиборної агітації, агітації під час підготовки і проведення референдуму з використанням електронних (аудіовізуальних) засобів масової інформації або надання переваги в інформаційних телерадіопередачах будь-якому кандидату, політичній партії (блоку), їх передвиборним програмам, власниками, посадовими чи службовими особами, творчими працівниками засобів масової інформації.

ДОДАТКИ

Додаток А.

**Пропозиції щодо змін і доповнень до
до статистичної звітності МВС України**

Внести зміни та доповнення до звітності МВС України. Експрес-інформація про стан злочинності на території України за 12 місяців звітного року

**Відомості
про осіб, які потерпіли від злочинів***

		Потерпіло від злочинів			з них: загинуло		
				%			%
Усього осіб							
Рівень на 10 тис. населення							
працівників	органів внутрішніх справ						
	прокуратури						
	судів						
	адвокатури						
	служби безпеки						
	виборчих комісій						

Примітка: Статистичні дані МВС України. Експрес-інформація про стан злочинності на території України за 12 місяців звітного року. Частина 12 (581412), форма 12-1,12-2. Електронний варіант.

** Звітність вводиться на термін виборчого процесу передбаченого законами України щодо виборів: Президента України, до Верховної Ради, депутатів, голів усіх рівнів, на час підготовки та проведення референдуму та підсумкової за звітний рік.*

Підсумки

анкетування співробітників Головного управління МВС України у Львівській області, Управління МВС України на Львівській залізниці, членів окружної та дільничних виборчих комісій

В ході проведення опитування було опитано 125 співробітників територіальної міліції, 125 співробітників транспортної міліції (250 взято за 100 відсотків).

Зведення про респондентів – працівники міліції у відсотках.

Керівництво відділу, відділення, служби – 31,2%;

Підлеглий старший та середній склад – 68,8%;

Співробітники кримінальної міліції – 58,4%;

Співробітники міліції громадської безпеки – 41,6%.

Стаж роботи в органах внутрішніх справ:

До 3 років – 8,8 %;

Від 3 до 15 років – 62,4%;

Понад 15 років – 28,8%.

Основні положення, що уточнювалися:

1. Як впливає на діяльність міліції по охороні громадського порядку і безпеки під час виборчого процесу відсутність нормативного акту, який регламентує організацію взаємодії між органами внутрішніх справ та виборчими комісіями?

а) позитивно – 16%;

б) негативно – 40,8%;

в) важко відповісти – 43,2%.

2. Як, на Вашу думку, організована взаємодія органів внутрішніх справ та дільничних виборчих комісій:

а) задовільно – 82,4%;

б) незадовільно – 14,4%;

в) важко відповісти – 3,2%.

3. Якщо незадовільно, то причинами цього є:

- відсутність ініціативи з боку керівництва органів внутрішніх справ – 6,4%;

- відсутність ініціативи з боку керівництва дільничних виборчих комісій – 1,6%;

- відсутність зацікавленості у взаємодії співробітників органів внутрішніх справ – 4%;

- відсутність зацікавленості у взаємодії співробітників дільничних виборчих комісій – 3,2%;

- великий обсяг роботи на території, що обслуговується – 0 %;

- відсутність правової бази – 1,6 %.

4. Чи доцільно включати дільничні виборчі комісії (приміщення), на яких відсутнє цілодобове прикриття силами органів внутрішніх справ на транспорті, у маршрути патрулювання нарядів міліції органів внутрішніх справ?

а) так – 76,8%;

б) ні – 16%;

в) важко відповісти – 7,2%.

5. На Вашу думку, дозволило б зробити взаємне перекриття прилягаючих територій впровадженням в практику спільних планів комплексного використання сил і засобів міліції по охороні громадського порядку, єдина їх дислокація лінійних підрозділів та міських, районних органів?

а) так – 78,4%;

б) ні – 11,2%;

в) важко відповісти – 7,2%.

6. Як, на Вашу думку, організована взаємодія органів внутрішніх справ із громадськими формуваннями щодо забезпечення охорони громадського порядку під час виборів на виборчих дільницях:

- а) задовільно – 62,8%;
- б) незадовільно – 26,6%;
- в) важко відповісти – 10,6%.

7. Якщо незадовільно, то причинами цього є:

- відсутність ініціативи з боку керівництва органів внутрішніх справ – 1,6%;
- відсутність зацікавленості у взаємодії співробітників органів внутрішніх справ – 2,4%;
- відсутність зацікавленості у взаємодії членів громадських формувань – 20%;
- відсутність матеріального стимулювання – 6,4%;
- негативне відношення громадян до співробітників міліції – 0,8%.

8. Як впливає на стан охорони громадського порядку і безпеки зменшення кількості громадських формувань або їхнє розформування?

- а) негативно – 71,4%;
- б) позитивно – 4,6%;
- в) важко відповісти – 24%.

9. Як, на Вашу думку, організована взаємодія органів внутрішніх справ з окружною виборчою комісією:

- а) задовільно – 81,8%;
- б) незадовільно – 10,7%;
- в) важко відповісти – 7,5%.

10. Якщо незадовільно, то причинами цього є:

- відсутність ініціативи з боку керівництва органів внутрішніх справ – 0,8%;
- відсутність ініціативи з боку керівництва окружної виборчої комісії – 4%;
- відсутність зацікавленості у взаємодії співробітників органів внутрішніх справ – 0%;
- відсутність зацікавленості у взаємодії членів окружної виборчої комісії

– 3,2%;

- відсутність умов для організації взаємодії – 2,4%;

- великий обсяг роботи з виконання функціональних обов'язків – 0,8%.

11. Як впливає на ефективність охорони громадського порядку і безпеки на виборчих дільницях відсутність проведених спільно органами внутрішніх справ та дільничних виборчих комісій інструктажів, навчання, підведення підсумків?

а) позитивно – 6,6 %;

б) негативно – 55,6%;

в) важко відповісти – 37,8%.

12. У якій формі найбільш часто в практичній діяльності здійснюється обмін інформацією між органами внутрішніх справ та дільничними виборчими комісіями?

а) в усній – 73,4%,

б) у письмовій – 13,6%;

в) важко відповісти – 13%.

13. Як, на Вашу думку, організована взаємодія органів внутрішніх справ на транспорті з окружною виборчою комісією:

а) задовільно – 81,6%;

б) незадовільно – 7,2%;

в) важко відповісти – 11,2%.

14. Якщо незадовільно, то причинами цього є:

- відсутність правової регламентації – 2,4%;

- відсутність ініціативи з боку керівництва транспортних органів внутрішніх справ на транспорті – 1,6%;

- відсутність ініціативи з боку керівників окружної виборчої комісії – 4%;

- відсутність особистих контактів між керівниками транспортних органів внутрішніх справ та окружної виборчої комісії – 0,8%;

- відсутність зацікавленості у взаємодії – 0,8%.

15. Чи доцільно розробити єдину програму (одну для усіх служб)

навчання працівників міліції з питань виборчого права?

- а) так – 23,2%;
- б) ні – 70,4%;
- в) важко відповісти – 6,4%.

16. Як, на Вашу думку, вплине на діяльність міліції щодо захисту учасників виборів та референдумів включення у компетенцію органів внутрішніх справ складання адміністративних протоколів за статтями глави 15-А Кодексу України про адміністративні правопорушення?

- а) позитивно – 62,4%;
- б) негативно – 21,8%;
- в) важко відповісти – 15,6%.

17. Чи доцільно проведення навчання з питань виборчого законодавства виключно в системі вищих навчальних закладів системи МВС України?

- а) так – 16%;
- б) ні – 72%;
- в) важко відповісти – 12%.

Підсумки

анкетування 125 членів дільничних виборчих комісій

(узяте за 100 %)

Зведення про респондентів (у %).

Керівництво – 12,6 %;

Із середньо-спеціальною та вищою освітою – 87,4 %;

Працюючих по сумісництву – 50,8 %;

Не працюючих – 49,2 %.

Участь у виборчих компаніях:

Перший раз – 26,2 %;

Другий раз – 61,9%;

Більше трьох – 11,9%.

Основні положення, що уточнювалися:

1. Чи приходилося Вам брати участь у заходах визначених виборчим законодавством разом з органами внутрішніх справ?

- а) так – 34,76%;
- б) ні – 60,5%;
- в) важко відповісти – 4,74%.

2. Якщо „так”, то в яких:

- уточнення списків – 17,38%;
- чергування на ділянці – 6,32%;
- спільне відвідування виборців на дому – 15,8%;
- проведення контрольних заходів з питань виборчої агітації – 4,74%;
- участь у засіданні експертних рад – 3,95%;
- розробка спільних планів – 3,16%.

3. Чи вважаєте Ви необхідним здійснювати разом з органами внутрішніх справ уточнення списків виборців?

- а) так – 84,53%;
- б) ні – 5,57%;
- в) важко відповісти – 9,9%.

4. Якщо „так”, то тому що це:

- дозволяє підвищити якість списків – 26,86%;
- позитивно впливає на діяльність комісії – 34,76%;
- дозволяє знизити кількість членів комісії залучених на розгляд скарг під час голосування – 15,8%;
- позитивно впливає на виконання поставлених завдань – 19,75%.

5. Як, на Вашу думку, організована взаємодія діляничних виборчих комісій з органами внутрішніх справ:

- а) задовільно – 34,76%;
- б) незадовільно – 37,13%;
- в) важко відповісти – 28,11%.

6. Якщо незадовільно, то причинами цього є:

- відсутність ініціативи з боку керівництва органів внутрішніх справ –

7,11%;

- відсутність ініціативи з боку керівництва дільничних виборчих комісій – 11,85%;

- відсутність зацікавленості у взаємодії співробітників органів внутрішніх справ – 7,11%;

- відсутність зацікавленості у взаємодії членів виборчих комісій – 6,32%;

- великий обсяг роботи на дільниці – 16,59%;

- відсутність правової бази – 3,16%.

7. Чи доцільно включати дільничні виборчі комісії (приміщення), на яких відсутнє прикриття силами органів внутрішніх справ у маршрути патрулювання нарядів громадських формувань з охорони громадського порядку?

а) так – 38,48%;

б) ні – 31,5%;

в) важко відповісти – 30,02%.

8. На Вашу думку, дозволило б зробити взаємне перекриття прилягаючих територій впровадженням в практику спільних планів комплексного використання сил і засобів міліції по охороні громадського порядку, єдина їх дислокація лінійних підрозділів та міських, районних органів?

а) так – 22,91%.

б) ні – 11,06 %;

в) важко відповісти – 66,03%.

9. Чи одержували Ви від органів внутрішніх справ інформацію, що представляє інтерес для організації виборчого процесу?

а) так – 34,76%;

б) ні – 60,62%;

в) важко відповісти – 4,62%.

10. Якщо „так”, то в якій формі:

а) письмовій – 5,53%;

б) усній – 23,7%.

11. У якій формі, на Вашу думку, доцільно здійснювати обмін інформацією між органами внутрішніх справ та дільничними виборчими комісіями:

а) письмовій – 41,08%;

б) усній – 43,45%.

12. Що в життєдіяльності нашої держави найбільше хвилює Вас?

(можна зазначити не більше трьох варіантів відповіді)

1. Політична боротьба	31
2. Хід економічних реформ	35
3. Фінансова політика	24
4. Втручання у діяльність виборчих комісій	49
5. Дотримання прав і свобод людини	11
6. Забезпечення зайнятості	14
7. Стан здоров'я населення	12
8. Криміногенна обстановка	18
9. Екологія	8
10. Інше	0

13. Чи змінився стан правопорядку під час виборів порівняно із попередніми виборами?

1. Поліпшився	44
2. Погіршився	42
3. Не змінився	18
4. Не можу відповісти	21

14. Чи доцільно передбачити у законодавстві можливість конфіскації друкованих передвиборчих матеріалів виготовлених з порушенням законодавства?

Так	69
Ні	23
Не можу відповісти	33

Пропозиції щодо змін і доповнень до**Кодексу України про адміністративні правопорушення**

(Відомості Верховної Ради Української РСР 1984, додаток до № 51, ст. 1122)

Доповнити та викласти статтю 255 в такій редакції:

Стаття 255. Особи, які мають право складати протоколи про адміністративні правопорушення

У справах про адміністративні правопорушення, що розглядаються органами, зазначеними в статтях 218 – 221 цього Кодексу, протоколи про правопорушення мають право складати:

1) уповноважені на те посадові особи:

органів внутрішніх справ (частина перша статті 44, статті 44–1, 46–1, 46–2, 51, 51–2, 92, частина перша статті 106–1, стаття 106–2, частини третя і шоста статті 121, частини третя і четверта статті 122, стаття 122–2, частина третя статті 123, стаття 124, частина четверта статті 127, стаття 130, частина третя статті 133, стаття 136 (про порушення на автомобільному транспорті), стаття 139, частина четверта статті 140, статті 148, 151, 154, 155, 155–2 – 156–2, 159, 160, 160–2, 162, 164 – 164–11, 165–1, 165–2, 173 –173–2, 174, стаття 175–1 (за винятком порушень, вчинених у місцях, заборонених рішенням відповідної сільської, селищної, міської ради), статті 176, 177, 178 – 181–1, 181–3 – 185–9, 186, 186–1, 186–3, 186–5 – 187, 188–28, 189 – 196, 212–6, частина перша статті 203, статті 204, 205 – 206–1, 212–7, 212–8, **частина перша і третя статті 212–9, 212–10 – 212–33**);

Далі за текстом.

**Пропозиції щодо змін і доповнень до
Кодексу України про адміністративні правопорушення**

(Відомості Верховної Ради Української РСР 1984, додаток до № 51, ст. 1122)

Доповнити та викласти статтю 259 у такій редакції:

Стаття 259. Доставлення порушника

З метою складення протоколу про адміністративне правопорушення в разі неможливості скласти його на місці вчинення правопорушення, якщо складення протоколу є обов'язковим, порушника може бути доставлено в міліцію, в підрозділ Військової служби правопорядку у Збройних Силах України чи до органу Державної прикордонної служби України, штабу громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону, чи громадського пункту з охорони громадського порядку працівником міліції, посадовою особою Військової служби правопорядку у Збройних Силах України, військовослужбовцем чи працівником Державної прикордонної служби України або членом громадського формування з охорони громадського порядку і державного кордону, а при порушенні законодавства про державну таємницю – до органів Служби безпеки України її співробітником.

При вчиненні порушень правил користування засобами транспорту, правил щодо охорони порядку і безпеки руху, правил спрямованих на забезпечення схоронності вантажів на транспорті, правил пожежної безпеки, санітарно-гігієнічних і санітарно-протиепідемічних правил на транспорті, **що посягають на здійснення народного волевиявлення та встановлений порядок** його забезпечення порушника може бути доставлено уповноваженою на те особою в міліцію, якщо у нього немає документів, що посвідчують особу, і немає свідків, які б могли повідомити необхідні дані про нього.

Далі за текстом.

Пропозиції щодо змін і доповнень до**Кодексу України про адміністративні правопорушення**

(Відомості Верховної Ради Української РСР 1984, додаток до № 51, ст. 1122)

Доповнити та викласти статті 24 та 29 у такій редакції:

Стаття 24. Види адміністративних стягнень

За вчинення адміністративних правопорушень можуть застосовуватись такі адміністративні стягнення:

- 1) попередження;
- 2) штраф;
- 3) оплатне вилучення предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення;
- 4) конфіскація: предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення, у тому числі друкованих матеріалів передвиборної агітації, які не містять відомостей про установу, що здійснила друк, їх тираж, інформацію про осіб, відповідальних за випуск, або у яких така інформація означена неправильно чи неповно; грошей, одержаних внаслідок вчинення адміністративного правопорушення;
- 5) позбавлення спеціального права, наданого даному громадянину (права керування транспортними засобами, права полювання);
- 5–1) громадські роботи;
- 6) виправні роботи;
- 7) адміністративний арешт.

Законами України може бути встановлено й інші, крім зазначених у цій статті, види адміністративних стягнень.

Законами України може бути передбачено адміністративне видворення за межі України іноземців і осіб без громадянства за вчинення адміністративних правопорушень, які грубо порушують правопорядок.

Стаття 29. Конфіскація предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення

Конфіскація предмета, який став знаряддям вчинення або безпосереднім об'єктом адміністративного правопорушення, полягає в примусовій безоплатній передачі цього предмета у власність держави за рішенням суду, у **тому числі друкованих матеріалів передвиборної агітації, які не містять відомостей про установу, що здійснила друк, їх тираж, інформацію про осіб, відповідальних за випуск, або у яких така інформація означена неправильно чи неповно** Конфісковано може бути лише предмет, який є у приватній власності порушника, якщо інше не передбачено законами України.

Конфіскація вогнепальної зброї, інших знарядь полювання і бойових припасів не може застосовуватись до осіб, для яких полювання є основним джерелом існування.

Порядок застосування конфіскації, перелік предметів, які не підлягають конфіскації, встановлюються цим Кодексом та іншими законами України.

Пропозиції щодо змін і доповнень до**Кодексу України про адміністративні правопорушення**

(Відомості Верховної Ради Української РСР 1984, додаток до № 51, ст. 1122)

Доповнити та викласти статтю 212–13 у редакції:

Стаття 212–13. Виготовлення або розповсюдження друкованих матеріалів передвиборної агітації, які не містять відомостей про установу, що здійснила друк, їх тираж, інформацію про осіб, відповідальних за випуск

Виготовлення або замовлення виготовлення під час виборчого процесу друкованих матеріалів передвиборної агітації, які не містять відомостей про установу, що здійснила друк, їх тираж, інформацію про осіб, відповідальних за випуск, або у яких така інформація означена неправильно чи неповно, –

тягнуть за собою накладення штрафу на громадян від десяти до тридцяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян і на посадових осіб – від п'ятдесяти до сімдесяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян з **конфіскацією друкованих матеріалів передвиборної агітації.**

Розповсюдження (рознесення, вивішування, роздавання) під час виборчого процесу друкованих матеріалів передвиборної агітації, які не містять відомостей про установу, що здійснила друк, їх тираж, інформацію про осіб, відповідальних за випуск, або у яких така інформація означена неправильно чи неповно, а так само організація такого розповсюдження –

тягнуть за собою накладення штрафу на громадян від трьох до п'яти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян і на посадових осіб – від двадцяти до тридцяти неоподатковуваних мінімумів доходів громадян з **конфіскацією друкованих матеріалів передвиборної агітації.**

Пропозиції щодо змін і доповнень до**Кодексу України про адміністративні правопорушення**

(Відомості Верховної Ради Української РСР 1984, додаток до № 51, ст. 1122)

Доповнити та викласти статтю 262 у такій редакції:

Стаття 262. Органи (посадові особи), правомочні здійснювати адміністративне затримання

Адміністративне затримання особи, яка вчинила адміністративне правопорушення, може проводитися лише органами (посадовими особами), уповноваженими на те законами України.

Адміністративне затримання проводиться:

1) органами внутрішніх справ – при вчиненні дрібного хуліганства, порушення порядку організації і проведення зборів, мітингів, вуличних походів і демонстрацій, при поширюванні неправдивих чуток, вчиненні злісної непокори законному розпорядженню чи вимозі працівника міліції, а також військовослужбовця чи образи їх, публічних закликів до невиконання вимог працівника міліції, при прояві неповаги до суду, вчиненні незаконного доступу до інформації в автоматизованих системах, порушення правил про валютні операції, правил обігу наркотичних засобів або психотропних речовин, незаконного продажу товарів або інших предметів, дрібної спекуляції, торгівлі з рук у невстановлених місцях, при розпиванні спиртних напоїв у громадських місцях чи появі у громадських місцях у п'яному вигляді, що ображає людську гідність і громадську мораль, у випадках, коли є підстави вважати, що особа займається проституцією, при порушенні правил дорожнього руху, правил полювання, рибальства і охорони рибних запасів та інших порушень законодавства про охорону і використання тваринного світу, при порушенні правил перебування іноземців та осіб без громадянства в Україні і транзитного проїзду через територію України, **порушення, що посягають на здійснення народного волевиявлення та встановлений порядок його забезпечення**, а також в інших випадках, прямо передбачених законами України.

Інструкція

Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення про порядок оформлення матеріалів щодо порушення передбаченого законом порядку ведення передвиборної агітації, агітації під час підготовки і проведення референдуму з використанням електронних (аудіовізуальних) засобів масової інформації або надання переваги в інформаційних телерадіопередачах будь-якому кандидату, політичній партії (блоку), їх передвиборним програмам, власниками, посадовими чи службовими особами, творчими працівниками засобів масової інформації

І. Загальні положення

1.1. Цей Порядок розроблено відповідно до Кодексу України про адміністративні правопорушення (далі – КУпАП).

1.2. Цей Порядок визначає процедуру складення протоколів про адміністративні правопорушення, передбачені статтею 212–9 „Порушення передбаченого законом порядку ведення передвиборної агітації, агітації під час підготовки і проведення референдуму з використанням друкованих, електронних (аудіовізуальних) засобів масової інформації або надання переваги в інформаційних телерадіопередачах чи друкованих засобах масової інформації будь-якому кандидату, політичній партії (блоку), їх передвиборним програмам, власниками, посадовими чи службовими особами, творчими працівниками засобів масової інформації” КУпАП, оформлення справ та обліку матеріалів про такі адміністративні правопорушення.

1.3. Складати протоколи та розглядати справи про адміністративні правопорушення, передбачені статтею 212–9 „Порушення передбаченого законом порядку ведення передвиборної агітації, агітації під час підготовки і проведення референдуму з використанням друкованих, електронних (аудіовізуальних) засобів масової інформації або надання переваги в

інформаційних телерадіопередачах чи друкованих засобах масової інформації будь-якому кандидату, політичній партії (блоку), їх передвиборним програмам власниками, посадовими чи службовими особами, творчими працівниками засобів масової інформації” КУпАП, мають право особи відповідно до статті 255 „Особи, які мають право складати протоколи про адміністративні правопорушення” КУпАП.

II. Оформлення протоколів про адміністративне правопорушення

2.1. При виявленні порушень передбаченого законом порядку ведення передвиборної агітації, агітації під час підготовки і проведення референдуму з використанням електронних (аудіовізуальних) засобів масової інформації або надання переваги в інформаційних телерадіопередачах будь-якому кандидату, політичній партії (блоку), їх передвиборним програмам власниками, посадовими чи службовими особами, творчими працівниками засобів масової інформації, складається протокол про адміністративне правопорушення за формою згідно з Інструкцією з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення затвердженого наказом Міністерства внутрішніх справ України від 22.02.2001 р. № 185 (zareєстровано в Міністерстві юстиції України 26.03.2001 р. за № 272/5463).

2.2. Протокол складається на місці виявлення адміністративного правопорушення.

2.3. При вчиненні особою кількох правопорушень складається окремий протокол про кожне правопорушення.

2.4. Протокол заповнюється розбірливим почерком, українською мовою, кульковою ручкою, чорнилом синього або чорного кольору чи друкарським способом. Підчистки та помарки не допускаються. У відповідних графах, які не заповнюються під час складення протоколу, проставляється прочерк відповідно до Інструкції з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення, затвердженої наказом Міністерства внутрішніх справ України від 22.02.2001 р. № 185.

2.5. У протоколі про адміністративне правопорушення відповідно до

статті 256 КУпАП зазначаються:

число, місяць і рік складення протоколу, місце його складення;
посада, прізвище, ім'я та по батькові посадової особи, яка склала протокол;

відомості про особу порушника (прізвище, ім'я та по батькові, дата народження, місце проживання, громадянство, місце роботи, посада);

документ, що посвідчує особу (серія, номер, дата видачі та найменування органу, що видав цей документ);

місце, час вчинення і суть адміністративного правопорушення, посилання на нормативно-правовий акт, згідно з яким настає адміністративна відповідальність;

прізвища, імена та по батькові свідків, якщо вони є, місце їх проживання; пояснення порушника;

інші відомості, необхідні для вирішення справи.

2.6. При складенні протоколу порушникові роз'яснюються його права і обов'язки, передбачені статтею 268 КУпАП.

2.7. Посадова особа, яка склала протокол, повідомляє порушника про дату та місце розгляду справи.

У разі, якщо порушник відмовляється бути присутнім при розгляді справи, в поясненні до протоколу робиться запис: „Прошу розглядати матеріали про порушення мною передбаченого законом порядку ведення передвиборної агітації, агітації під час підготовки і проведення референдуму з використанням електронних (аудіовізуальних) засобів масової інформації або надання переваги в інформаційних телерадіопередачах будь-якому кандидату, політичній партії (блоку), їх передвиборним програмам власниками, посадовими чи службовими особами, творчими працівниками засобів масової інформації без моєї участі”.

2.8. Протокол підписується посадовою особою, яка його склала, і особою, яка вчинила правопорушення. За наявності свідків і потерпілих протокол може бути підписаний цими особами.

2.9. У разі відмови особою, яка вчинила правопорушення, від підписання протоколу в ньому робиться запис про це.

2.10. Протокол складається в двох примірниках.

2.11. До першого примірника протоколу, додаються матеріали, що підтверджують факт вчинення адміністративного правопорушення (повідомлення посадових осіб, заяви, пояснення та інші документи).

2.12. Другий примірник надається особі, відносно якої складено протокол, що засвідчується відміткою та його підписом у першому примірнику протоколу, або надсилається поштою.

2.13. Посадова особа, яка склала протокол про адміністративне правопорушення, не пізніше дня, наступного за днем складення протоколу, направляє протокол на реєстрацію згідно з Інструкцією з оформлення матеріалів про адміністративні правопорушення (далі – Інструкція).

2.14. Перед направленням справи на розгляд посадова особа, яка склала протокол, систематизує матеріали, нумерує аркуші справи, складає перелік документів, що входять до неї, який підписує і підшиває у справу першим аркушем.

III. Розгляд справ про адміністративні правопорушення

3.1. Справа про адміністративне правопорушення розглядається відповідною посадовою особою в присутності порушника або його представника в 3-денний строк з дня одержання посадовою особою, правомочною розглядати справу, протоколу про адміністративне правопорушення та інших матеріалів справи.

3.2. У розгляді справи можуть брати участь захисники, експерти, свідки, перекладачі.

3.3. Справа про адміністративне правопорушення може бути розглянута за відсутності особи, яка скоїла правопорушення, у разі, якщо є дані про своєчасне її сповіщення про місце і час розгляду справи і від неї не надійшло клопотання про відкладення розгляду справи, а також якщо в протоколі є запис щодо відмови порушника від особистої участі у розгляді справи.

3.4. За результатами розгляду справи посадова особа виносить постанову: про накладення адміністративного стягнення або про закриття справи.

3.5. Постанова за справою про адміністративне правопорушення (додаток до Інструкції) повинна містити:

дату та місце розгляду справи;

прізвище, ім'я та по батькові посадової особи, яка винесла постанову;

відомості про особу, щодо якої розглядається справа (прізвище, ім'я та по батькові, дата народження, місце проживання, громадянство, місце роботи, посада);

викладення обставин, встановлених при розгляді справи (зазначаються число, місяць, рік, час та місце вчиненого правопорушення, які саме правопорушення вчинені, відомості про обставини, що пом'якшують або обтяжують відповідальність);

зазначення відповідних статей КУпАП, які передбачають відповідальність за вчинене правопорушення.

3.6. Постанова підписується посадовою особою, яка її винесла.

3.7. Не допускається закреслення чи виправлення відомостей, що зазначаються в постанові.

3.8. Копія постанови протягом трьох днів вручається під підпис або висилається рекомендованим листом особі, щодо якої винесено постанову, про що робиться відповідна відмітка у справі із зазначенням дати відправлення.

3.9. Постанова за справою про адміністративне правопорушення може бути оскаржена або опротестована відповідно до статей 287 – 297 КУпАП.

IV. Виконання постанов про накладення адміністративних стягнень

4.1. Постанова про накладення адміністративного стягнення є обов'язковою для виконання державними і громадськими органами, підприємствами, установами, організаціями, посадовими особами і громадянами (стаття 298 КУпАП),

4.2. Постанова про накладення адміністративного стягнення відповідно

до статті 299 КУпАП підлягає виконанню з моменту її винесення.

4.3. У разі несплати правопорушником штрафу у визначеній статтею 307 КУпАП строк постанова про накладення штрафу надсилається для примусового виконання відповідно до статті 308 КУпАП.

4.4. Контроль за правильним і своєчасним виконанням постанови про накладення адміністративного стягнення здійснюється посадовими особами, іншими органами державної влади (стаття 305 КУпАП).

V. Діловодство у справах про адміністративні правопорушення

5.1. Протокол про адміністративне правопорушення, документи, що підтверджують факт вчинення адміністративного правопорушення (повідомлення посадових осіб, заяви, пояснення), постанова по справі про адміністративне правопорушення та інші документи формуються в одну справу з описом документів.

Сторінки справи нумеруються, прошиваються та скріплюються підписом посадової особи та печаткою.

5.2. Справи про адміністративні правопорушення зберігаються протягом трьох років.

5.3. Винесені постанови по справах про адміністративне правопорушення реєструються в журналі обліку матеріалів про адміністративні правопорушення Національної ради України з питань телебачення і радіомовлення, підпорядкованих управлінь в Автономній Республіці Крим, областях, містах Києві та Севастополі. Журнал має бути пронумеровано, прошнуровано, скріплено печаткою установи та підписом керівника установи.

Журнал оформляється на кожен рік і після закінчення поточного року зберігається в установленому порядку протягом трьох років.

5.4. Замовлення виготовлення бланків протоколів про адміністративні правопорушення, постанов по справах про адміністративне правопорушення та забезпечення ними посадових осіб, які мають право складати протоколи та розглядати справи про правопорушення щодо порушення передбаченого законом порядку ведення передвиборної агітації, агітації під час підготовки і

проведення референдуму з використанням електронних (аудіовізуальних) засобів масової інформації або надання переваги в інформаційних телерадіопередачах будь-якому кандидату, політичній партії (блоку), їх передвиборним програмам, власниками, посадовими чи службовими особами, творчими працівниками засобів масової інформації, здійснюється Національною радою України з питань телебачення і радіомовлення в установленому порядку.

Пропозиції щодо змін і доповнень до
Кодексу України про адміністративні правопорушення
(Відомості Верховної Ради Української РСР 1984, додаток до № 51, ст. 1122)

Внести зміни у статтю 277:

Номера статей 212–7 – 212–20 виключити.

Викласти статтю 277 у редакції:

Стаття 277. Строки розгляду справ про адміністративні правопорушення

Справа про адміністративне правопорушення розглядається в п'ятнадцятиденний строк з дня одержання органом (посадовою особою), правомочним розглядати справу, протоколу про адміністративне правопорушення та інших матеріалів справи.

Справи про адміністративні правопорушення, передбачені статтею 42–2, частиною першою статті 44, 44–1, 106–1, 106–2, статтею 162, 173, 173–1, 178, 185 і частиною першою статті 185–3, статтями 185–7, 185–10, 188–22, 203 – 206–1, розглядаються протягом доби, статтями 146, 160, 160–2, 185–1, – у триденний строк, статтями 46–1, 51 і 176 – у п'ятиденний строк, а статтями 101 – 103 цього Кодексу – у семиденний строк.

Законами України може бути передбачено й інші строки розгляду справ про адміністративні правопорушення.

Пропозиції щодо змін і доповнень до**Закону України „Про виконавче провадження”**

(Від 21 квітня 1999 р. № 606–XIV. Із змінами, внесеними згідно із Законом

№ 1701–VI (1701–17) від 5 листопада 2009 р.)

(Відомості Верховної Ради України, 1999, № 24, ст. 207)

Доповнити та викласти статтю 25 у редакції:

Стаття 25. Строки здійснення виконавчого провадження

Державний виконавець здійснює виконавчі дії по виконанню рішення до завершення виконавчого провадження у встановленому цим Законом порядку, а саме:

закінчення виконавчого провадження згідно із статтею 37 цього Закону;

повернення виконавчого документа стягувачу згідно із статтею 40 цього Закону;

повернення виконавчого документа до суду чи іншого органу (посадовій особі), який його видав, згідно із статтею 40–1 цього Закону.

Державний виконавець зобов'язаний провести виконавчі дії по виконанню рішення протягом шести місяців з дня винесення постанови про відкриття виконавчого провадження, а по виконанню рішення немайнового характеру – у двомісячний строк. Строки здійснення виконавчого провадження не поширюються на час відкладення провадження виконавчих дій або зупинення виконавчого провадження та на період реалізації арештованого майна боржника.

Негайному виконанню підлягають рішення:

1) про стягнення аліментів, заробітної плати в межах платежів, вирахованих за один місяць, а також про стягнення усієї суми боргу по цих виплатах, якщо рішенням передбачено її негайне стягнення;

2) про поновлення на роботі чи на попередній посаді незаконно звільненого або переведеного працівника;

3) в інших випадках, якщо негайне виконання передбачено законом і про це зазначено у виконавчому документі;

4) виготовлення або замовлення виготовлення під час виборчого процесу друкованих матеріалів передвиборної агітації, які не містять відомостей про установу, що здійснила друк, їх тираж, інформацію про осіб, відповідальних за випуск, або у яких така інформація означена неправильно чи неповно.

Якщо рішення підлягає негайному виконанню, державний виконавець відкриває виконавче провадження не пізніше наступного дня після одержання документів, зазначених у статті 18 цього Закону, і у порядку, встановленому цим Законом, проводить відповідні виконавчі дії.

За виконавчим документом про конфіскацію майна, стягнення періодичних платежів, забезпечення позовних вимог, державний виконавець розпочинає вчиняти виконавчі дії не пізніше ніж у 5-денний строк з дня винесення постанови про відкриття виконавчого провадження.

**Пропозиції щодо змін і доповнень до
Положення про Інтегровану інформаційно-пошукову систему
органів внутрішніх справ України**

(Затверджено наказом МВС України від 12 жовтня 2009 р. № 436.

Зареєстровано в Міністерстві юстиції України 28 грудня 2009 р. за

№ 1256/17272)

Доповнити та викласти пункт 3.2. у редакції:

3.2. Джерелами формування інформаційних ресурсів ІПС є:

зареєстровані в органах внутрішніх справ заяви і повідомлення про злочини та адміністративні правопорушення, кримінальні справи;

повідомлення працівників міліції у разі звернення до них громадян або службових осіб із заявою чи повідомленням про події, які загрожують особистій чи громадській безпеці, або у разі безпосереднього виявлення таких;

повідомлення про аварії, пожежі, катастрофи, стихійні лиха та інші надзвичайні події, які підлягають реєстрації в органах внутрішніх справ;

повідомлення засобів масової інформації, публічні виступи;

рішення органів (посадових осіб), виконання яких покладено на органи внутрішніх справ відповідно до чинного законодавства;

рішення судів по адміністративних справах, передбачених главою 15-А Кодексу України про адміністративні правопорушення.

видані на ім'я особи документи, підписані нею документи, а також відомості про особу, зібрані державними органами влади та органами місцевого і регіонального самоврядування в межах своїх повноважень;

інформація, отримана під час проведення гласних оперативно-розшукових заходів від громадян і посадових осіб, про вчинені злочини (правопорушення);

інформація, отримана від правоохоронних органів іноземних держав на підставі міжнародних договорів України, угод про співробітництво між МВС і відповідними органами іноземних держав у сфері боротьби із злочинністю.

**Пропозиції щодо змін і доповнень до
Інструкції з організації функціонування Інтегрованої інформаційно-
пошукової системи органів внутрішніх справ України**
(Затвердженої наказом МВС України від 10 березня 2010 р. „Про затвердження
Інструкції з організації функціонування Інтегрованої інформаційно-пошукової
системи органів внутрішніх справ України”).

Доповнити та викласти пункт 7. Додатку 1 до Інструкції з організації функціонування Інтегрованої інформаційно-пошукової системи органів внутрішніх справ України, – Перелік об’єктів обліку баз даних Інтегрованої інформаційно-пошукової системи органів внутрішніх справ України, у редакції:

7. БД „Адміністративне правопорушення” (АПРА) – відомості щодо зареєстрованих в органах внутрішніх справ адміністративних правопорушень:

за матеріалами яких уповноваженими на те працівниками органів внутрішніх справ, **інші посадові особи, щодо порушень, що посягають на здійснення народного волевиявлення та встановлений порядок його забезпечення**, згідно зі статтями 254, 255 КУпАП складено протоколи про адміністративні правопорушення, а органами (посадовими особами), що розглядали ці справи, щодо осіб, які вчинили адміністративні правопорушення, було винесено постанови, передбачені статтею 284 КУпАП.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Маклаков В.В. Избирательное право и избирательные системы буржуазных и развивающихся стран: Учебное пособие / В.В. Маклаков. – ВЮЗИ. – М., 1987. – 63 с.
2. Конституція України: остання редакція від 04.02.2011 на підставі 2952–17. – Режим доступу до відомостей: <http://zakon.rada.gov.ua/>.
3. Про громадянство України: Закон України від 18 січня 2001 року // Офіційний вісник України. – 2001. – № 9. – ст. 342.
4. Адміністративне право України: Підручник / [Битяк Ю.П., Гарашук В.М., Дьяченко О.В. та ін.]. – К.: Юрінком Інтер 2007. – 544 с.
5. Воеводин Л.Д. Юридический статус личности в России. Учебное пособие / Л.Д. Воеводин. – Издательство МГУ, Издательская группа ИНФРА. – М., 1997. – 304 с.
6. Большой юридический энциклопедический словарь [уклад. А.Б. Барихин]. – М.: Книжный мир, 2002. – 720 с.
7. Матузов Н.И. Личность. Право. Демократия. Теоретические проблемы субъективного права / Н.И. Матузов. – Саратов: Саратовск. ун-т, 1972. – 292 с.
8. Сурилов О.В. Теорія держави і права: Учбовий посібник / О.В. Сурилов. – Одеса: Астропрінт, 1998. – 224 с.
9. Політичний енциклопедичний словник: Навч. посіб. для студ. вищих навч. закл. [уклад. Ю.М. Шемшученко, В.Д. Бабкін]. – К., 1997. – 628 с.
10. Цельєв О.В. Міліція як інститут громадянського суспільства : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 „Теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень” / О.В. Цельєв. – К., 1998. – 16 с.
11. Юридична енциклопедія в 6 т. [уклад. Ю. С. Шемшученко та ін]. –

- Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України. – К.: Вид-во „Українська енциклопедія” ім. М.П. Бажана. – Погорілко В.Ф. Конституційний статус. – Т. 3: К – М. – 2001. – 792 с.
12. Горшенев В.М. Способы и организационные формы правового регулирования в социалистическом обществе / В.М. Горшенев. – М.: Юрид. лит., 1972. – 258 с.
 13. Авер'янов В.Б. Виконавча влада і адміністративне право / В.Б. Авер'янов. – К.: Вид. дім „Ін-Юре”, 2002. – 668 с.
 14. Теория государства и права: Курс лекций / [Под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько]. – М.: Юрист, 1997. – 671 с.
 15. Витрук Н.В. Основы теории правового положения личности в социалистическом обществе / Н.В. Витрук. – М., 1979. – 229 с.
 16. Безнасюк А.С., Рустамов Х.У. Судебная власть: Учебник для вузов / А.С. Безнасюк, Х.У. Рустамов. – М.: ЮНИТИ-ДАНА., 2002. – 455 с.
 17. Скакун О.Ф. Теория государства и права: Учебник / О.Ф. Скакун. – Харьков: Консум; Ун-т внутр. дел, 2000. – 704 с.
 18. Международное право: Учебник. – Изд. 2-е доп. и перераб. / [Отв. ред. Ю.М. Колосов, В.И. Кузнецов]. – М.: Междунар. Отношения., 1998. – 624 с.
 19. Теория государства и права: Учебник для юридических вузов и факультетов / [Под ред. В.М. Корельского, В.Д. Перевалова]. – М.: НОРМА-ИНФРА. – М, 1998. – 570 с.
 20. Князев В. Поняття та елементи конституційного статусу людини і громадянина в Україні / В. Князев // Право України. – 1998. – № 12. – С. 30.
 21. Про вибори народних депутатів України: Закон України / В редакції Закону № 2777–IV від 07.07.2005 (Із змінами, внесеними згідно із Законами № 3099–IV від 17.11.2005, № 3368–IV від 19.01.2006, № 3437–IV від 09.02.2006, № 3519–IV від 14.03.2006, № 1114–V від 01.06.2007) // Відомості Верховної Ради України від 09.07.2004 – 2004 р., / 27–28 /

стор. 1098, стаття 366.

22. Про вибори народних депутатів України: Закон України від 18.11.1993 р. № 3623 – XII. – Українська правнича фундація: „Право”, 1993. – 48 с.
23. Про вибори народних депутатів України: Закон України від 24.09.1997. № 541/97–ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1997. – № 43, С. 280.
24. Про вибори народних депутатів України: Закон України від 18.10.2001 р. № 2766–III // Відомості Верховної Ради України. – 2001. – № 51–52, С. 265.
25. Рабінович П.Ф. Основи загальної теорії права та держави: Навч. посібник / П.Ф. Рабінович. – 5-е видання. – К.: Атіка, 2001. – 176 с.
26. Баглай М.В. Конституционное право РФ. Учебник / М.В. Баглай. – М., 1998. – 832 с.
27. Халфина Р.О. Общее учение о правоотношении / Р.О. Халфина. – М.: Юрид. лит-ра, 1974. – 351 с.
28. Новоселов В.И. Правовое положение граждан в советском государственном управлении / В.И. Новоселов. – Саратов: Изд-во Саратов. ун-та. – 1976. – 216 с.
29. Витрук Н.В. Правовой статус личности в СРСР / Н.В. Витрук // Теория государства и права. – 1985. – С. 7–23.
30. Бахрах Д.Н. Административное право: Учебник / Д.Н. Бахрах. – М.: БЕК, 1996. – 368 с.
31. Государственное право Российской Федерации: Курс лекций / [Под ред. О.Н. Кутафина]. – М.: Манускрипт, 1993. – 480 с.
32. Хаманева Н.Ю. Административно-правовой статус гражданина Российской Федерации / Н.Ю. Хаманева. – М.: ИГиП РАИ, 2000. – 109 с.
33. Конституционное (государственное) право: Справочник / [Под ред. В.И. Лафитского]. – М.: Юрист, 1995. – 632 с.
34. Богданова Н.А. Категория статуса в конституционном праве / Н.А. Богданова // Вестник Московского университета. Серия 11, ПРАВО.

- 1998. – № 3. – С. 3–20.
35. Габричидзе Б.Н. Конституционный статус органов Советского государства / Б.Н. Габричидзе. – М.: Юрид. лит-ра, 1982. – 151 с.
36. Миронов О.О. Конституционный статус депутатов парламентов зарубежных стран / О.О. Миронов // Очерки конституционного права иностранных государств: Учеб. и науч.-практ. пособие. – М.: Спарк, 1999. – С. 165.
37. Права человека: Учебник для вузов / [Отв. ред. Н.А. Лукашева]. – М.: НОРМА-ИНФРА. – М, 1999. – 573 с.
38. Корнієнко М.І. Виборче законодавство для органів місцевого самоврядування / М.І. Корнієнко // Політолог, вісн. – Вип. 1. – К., 1993. – С. 18.
39. Конституционное (государственное) право зарубежных стран: Учеб. в 4 т. – Т. 1 – 2 / [Под ред. Б.С. Страшуна]. – М., 1996. – 246 с.
40. Прело М. Конституционное право Франции / Марсель Прело. – М.: Иностранная литература, 1957. – 671 с.
41. Кравченко В.В. Конституційне право України / В.В. Кравченко. – К., „Атіка”, 2000. – 512 с.
42. Конституційне право України. / [За ред. проф. В.Ф. Погорілка]. – К.: „Наукова думка”, 2002. – 734 с.
43. Государственное право Германии. В 2-х томах. Том 1. / [Отв. ред. проф. М.Н. Марченко]. – М.: Институт государственного права РАН, 1994. – 268 с.
44. Совгиря О.В. Конституційне право України: Навч. посібник / О.В. Совгиря, Н.Г. Шукліна. – К.: Юрінком Інтер, 2008. – 632 с.
45. Конституційне право України: Підручник / [За заг. ред. В.Ф. Погорілка]. – К.: Наукова думка., Прецедент, 2006. – 334 с.
46. Козодой Л.М. Поняття та класифікація суб'єктів виборчого процесу / Л.М. Козодой // Науковий вісник НАВСУ: Науково-теоретичний журнал. – К., 2003. – № 2. – С. 35–42.

47. Афанасьєва М.В. Конституційно-правове забезпечення виборчих технологій в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.02 „Конституційне право” / М.В. Афанасьєва. – О., 2004. – 20 с.
48. Коментар до Закону України „Про вибори народних депутатів України” / [За ред. М.І. Ставнійчук, М.І. Мельника]. – К.: АТІКА, 2002. – 384 с.
49. Про Центральну виборчу комісію: Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 36, ст. 448.
50. Постанова Центральної виборчої комісії від 03.04.2009 р. № 18 „Про порядок організаційно-правової підготовки і виконання дій щодо ведення Державного реєстру виборців” (Зі змінами внесеними Постановою Центральної виборчої комісії від 15.10.2009 р. № 155). – Режим доступу до відомостей: <http://www.cvk.gov.ua/>.
51. Наказ МВС України від 28 липня 1994 р. № 404 „Про затвердження Статуту патрульно-постової служби міліції України”. – Режим доступу до відомостей: <http://mvs.gov.ua/>.
52. Авер’янов В.Б. Адміністративне право України: доктринальні аспекти реформування / В.Б. Авер’янов // Право України. – 1998. – № 8. – С. 10.
53. Ткач Г. Адміністративно-правовий захист: окремі питання прав, свобод та законних інтересів громадян / Г. Ткач // Вісник Львівського університету. Серія юридична. – 2001. – Випуск 36. – С. 240–245.
54. Тихонов Б.Ю. Суб’єктивні права советских граждан, их охрана и защита : автореф. дис. на соискание науч. степени канд. юрид. наук : спец. 12.07.01 „Теория и история государства и права” / Б.Ю. Тихонов. – М., 1972. – 16 с.
55. Алексеев С.С. Общая теория права. В 2 томах. – Т. 1. / С.С. Алексеев. – М.: Юрид. лит., 1981. – 361 с.
56. Горностай К. Захист, охорона, гарантії прав і свобод людини і громадянина: співвідношення понять / К. Горностай // Держава і право: збірник наук. праць. Юридичні і політичні науки. – 2001. – Вип. 12. –

- С. 51–55.
57. Новоселов В. Способы защиты прав, свобод, гарантированных Конституцией СССР / В. Новоселов // Сов. юстиция. – 1979. – № 18. – С. 7–9.
 58. Бару М.И. Личность в социалистическом правовом государстве / М.И. Бару // Сов. государство и право. – 1989. – № 10. – С. 26–29.
 59. Назаров В.В. Особливості механізму захисту прав людини у кримінальному провадженні / В.В. Назаров // Форум права. – 2009. – № 1. – С. 385–391.
 60. Селіванов В. Методологічні проблеми запровадження конституційних принципів „верховенство права” і „верховенство закону” / В. Селіванов // Право України. – 1997. – № 6. – С. 8–10.
 61. Шевчук С. Порівняльне прецедентне право з прав людини / С. Шевчук. – К.: Реферат, 2002. – 344 с.
 62. Дюрягин И.Я. Гражданин и закон (о защите прав и законных интересов граждан) / И.Я. Дюрягин. – М.: Юрид. лит., 1989. – 383 с.
 63. Бачило И.Л. Факторы влияющие на государственность / И.Л. Бачило // Государство и право. – 1993. – № 7. – С.21–29.
 64. Осипенко Н.А. / Удосконалення форм і методів адміністративно-правового захисту фізичних осіб. – Режим доступу до відомостей: <http://intkonf.org/osipenko-na-udoskonalennya-form-i-metodiv-administrativno-pravovogo-zahistu-fizichnih-osib/>.
 65. Богашева Н., Ключковський Ю. / Еволюція виборчої системи в Україні. – Режим доступу до відомостей: <http://www.eli.org.ua/press/158?PHPSESSID=a65d26670746f3fec7add11166ff8d9a>.
 66. Шаповал В.М. Конституційне право зарубіжних країн / В.М. Шаповал. – К.: Артек, Вища Школа, 1998. – 264 с.
 67. Заєць А.П. Правова держава в контексті новітнього українського досвіду / А.П. Заєць. – К.: Парламентське вид-во, 1999. – С. 94.
 68. Науково-практичний коментар до Закону України Про вибори Президента

- України / [Ред. Ю.Б. Ключковський]. – К.: Парламентське вид-во, 2004. – С. 400–404.
69. Виборче право України / [Ред. В.Ф. Погорілко, М.І. Ставнійчук]. – К.: Парламентське вид-во, 2003. – 383 с.
70. Конституційне законодавство України / [Упор. С.В. Лінецький, М.І. Мельник, А.М. Ришелюк]. – К.: Атіка, 2000. – С. 707.
71. Жушман М.В. Судова юрисдикція при розгляді виборчих спорів / М.В. Жушман // Підприємництво, господарство і право. – 2001. – № 6. – С. 55–59.
72. Колодій А.М. Принципи права України [монографія] / Колодій Анатолій Миколайович. – К.: Юрінком Інтер, 1998. – 208 с.
73. Ожегов С.И. Словарь русского языка / С.И. Ожегов. – М., 1963. – С. 586.
74. Словарь иностранных слов / [Упор. А.П. Евгеньева]. – М., 1984. – 792 с.
75. Правоохранительные органы в СССР / [Под ред. К. Ф. Гуценко]. – М.: Изд-во МГУ, 1991. – 288 с.
76. Правоохранительные органы: Уч. для вузов / [Под ред. проф. К.Ф. Гуценко]. – М., 1995. – 181 с.
77. Загальна теорія права (з схемами, кросвордами, тестами): Підручник / [М.С. Кельман, О.Г. Мурашин]. – К.: Кондор, 2002. – 353 с.
78. Про об'єднання громадян: Закон України // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 34.
79. Авакьян С.А. Политический плюрализм и общественные объединения в Российской Федерации: конституционно-правовые основы / С.А. Авакьян. – М.: Рос. юрид. изд. дом, 1996. – 359 с.
80. Этика права. Уч. Пособие / [В.И. Бухарев, И.Н. Римская]. – М.: Юрайт, 1988. – 78 с.
81. Аристотель. Большая этика / Аристотель. Соч. в 4 т. – Т. 4. – М.: Мысль, 1983. – 293 с.
82. Цицерон. Діалоги: О государстве. О законах. / Цицерон. – М.: Наука, 1966. – 224 с.

83. Гоббс Т. / Левиафан, или О сущности, форме и власти государства. – Томас Гоббс. – Сочинения в 2 т. – Т.1. – М., 1989. – 624 с.
84. Монтескье Ш. О духе законов / Ш. Монтескье – СПб., 1900. – С. 12.
85. Кант И. Критика чистого разума / И. Кант – М., 1994. – С. 432.
86. Теория государства и права: Учеб. пособие / [Под ред. проф. В.Г. Стрекочова]. – М., 1995. – С. 344.
87. Спиридонов Л.И. Теория государства и права: Учебник / Л.И. Спиридонов – М.: Проспект, 1997. – С. 247.
88. Теория государства и права: Курс лекций [Под ред. И. Митучова и А. Малько]. – М.: Юристи., 1997. – С. 515.
89. Мичко М.І. Функції та організаційний устрій прокуратури / М.І. Мичко. – Д.: Донеччина, 2001. – 272 с.
90. Горбунова Л. Історія дослідження ідеї та поняття законності / Л. Горбунова. – Право України. – 2004. – № 2. – С. 3–8.
91. Рабінович П.М. Основи загальної теорії права та держави. Навчальний посібник / П.М. Рабінович. – К., Атіка, 2001. – 176 с.
92. Коркунов Н.М. История философии права / Н.М. Коркунов. – Санкт-Петербург, 1998. – С. 58.
93. Стучка П.И. Избранные статьи и речи / П.И. Стучка. – М., 1939. – 256 с.
94. Алексеев С.С. Право: время новых подходов / С.С. Алексеев // Сов. гос. и право. – 1991. – № 2. – С. 93–95.
95. Тихомиров Ю.А. Теория закона / Ю.А. Тихомиров – М., 1982. – С. 26.
96. Арато А. Концепция гражданского общества: восхождение, упадок и воссоздание, и направления для дальнейших исследований / А. Арато // Полис. – 1995. – № 3. – С. 15–20.
97. Агафонов С. Проблеми реалізації принципів правової держави в Україні та шляхи їх вирішення / С. Агафонов // Юридичний журнал № 1 / 2006. – Режим доступу до відомостей: <http://www.justinian.com.ua>.
98. Демків Р.Я. Закон – основа діяльності міліції [Монографія] / Демків Роман Ярославович. – Т.: ТЗОВ „Терно-граф”, 2009. – 168 с.

99. Ряшко О.В. Теоретико-філософські засади дотримання законності правоохоронними органами / О.В. Ряшко // Вісник Хмельницького інституту регіонального управління та права. – 2003. – № 3 – 4 (7 – 8). – С. 57–63.
100. Небрат О.О. Деякі аспекти застосування адміністративного примусу при здійсненні охорони громадського порядку / О. О. Небрат // Форум права. – 2009. – № 3. – С. 465–470.
101. Великий тлумачний словник сучасної української мови / [Уклад. і голов. ред. В.Т. Бусол]. – К.: Ірпінь: ВТФ „Перун”, 2003. – 1440 с.
102. Тиунова Л.Б. Системные связи правовой действительности / Л.Б. Тиунова. – СПб.: Изд-во СПб. ун-та, 1991. – 136 с.
103. Скакун О.Ф. Теорія держави і права: підручник / О.Ф. Скакун – Харків: Консум, 2001. – 656 с.
104. Гурджі Ю.О. Гарантії прав особи: функціональна характеристика / Ю.О. Гурджі // Держава і право. – 2006. – Вип. 36. – С. 440–447.
105. Бурда С.Я. Адміністративний примус в реалізації захисту прав суб'єктів виборчого процесу / С.Я. Бурда // Науково-аналітичний журнал Митна справа, № 6 (66). – 2009, частина 2. – С. 174–179.
106. Кримінальний кодекс України (від 5.04.2001 № 2341–III) // Офіційний вісник України. – 2001. – № 21.
107. Комзюк А.Т. Заходи адміністративного примусу в правоохоронній діяльності міліції: поняття, види та організаційно-правові питання реалізації [Монографія] / Комзюк Анатолій Трохимович. – Харків: Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2002. – 336 с.
108. Матеріали семінару // „Стан та перспективи розвитку адміністративного права: законодавство, наука, освіта” (Львів, 12–13 жовтня 2001 р.). Частина II. Німеччина та Республіка Польща. – Львів, 2001.
109. Гриценко І.С. Становлення і розвиток наукових поглядів на основні інститути вітчизняного адміністративного права [Монографія] / Гриценко Іван Сергійович. – К.: ВПЦ „Київський університет”, 2007. – 335 с.

110. Про міліцію: Закон України від 20.12.1990. – № 565–ХІІ // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 4, Ст. 20.
111. Веремеенко И.И. О классификации мер административного принуждения / И.И. Веремеенко // Весник МГУ. – 1978. – № 5. – С. 89.
112. Ключниченко А.П. Меры административного принуждения, применяемые милицией (Особенности. Классификация. Системовыражение) : Учеб. пособие / А.П. Ключниченко. – К., 1979. – С. 51.
113. Административная деятельность органов внутренних дел. Часть Общая. Учебник. Издание третье / [Под ред. А.П. Коренева]. – М.: Московская академия МВД России, Изд-во „Щит-М”, 2000. – 304 с.
114. Колпаков В.К. Адміністративне право України: Підручник / В.К. Колпаков. – К.: Юрінком Інтер, 1999. – 736 с.
115. Новий тлумачний словник української мови. У 4-х т. / [Укладачі В.В. Яременко, О.М. Сліпушко]. – Т. 3. – С. 717–718.
116. Кодекс України про адміністративні правопорушення: поточна редакція від 15.03.2011 на підставі 3046–17. – Режим доступу до відомостей: <http://zakon.rada.gov.ua/>.
117. Митний кодекс України // Відомості Верховної Ради України від 27.09.2002. – 2002 р., № 38, стаття 288.
118. Коваль Л. Адміністративне право України. Курс лекцій (Загальна частина) / Л. Коваль. – К.: Основи, 1994. – 154 с.
119. Адміністративна діяльність. Частина особлива: Підручник / [За заг. ред. О.М. Бандурки]. – Харків: ун-т внутр. справ, 1998. – 305 с.
120. Галаган И.А. Административная ответственность в СССР (Государственное и материально-правовое исследование) / И.А. Галаган. – Воронеж: Изд-во Воронеж, ун-та, 1970. – 252 с.
121. Адміністративна відповідальність в Україні: Навчальний посібник. 2-е вид., перероб. і доп. / [За заг. ред. А.Т. Комзюка]. – Харків: ун-т внутр. справ, 2000. – 112 с.
122. Чернецький О.Л. Поняття та особливості адміністративної

- відповідальності неповнолітніх: теоретико-правові питання / О.Л. Чернецький // Форум права. – 2008. – № 1. – С. 439–444.
123. Алексеев С.С. Общая теория права. В 2 т. – Т. 2. / С.С. Алексеев – М.: Юрид. лит., 1982. – 360 с.
124. Башняк А. Адміністративна відповідальність як правовий інститут / А. Башняк // Право України. – № 9 – 2004. – С. 30–34.
125. Адміністративна відповідальність в Україні: Навч. посібник. 2-е вид., виправл. і доп. / [За заг. ред. А.Т. Комзюка]. – Харків: Вид-во Ун-ту внутр. справ, 2001. – 99 с.
126. Галаган И.А. Административная ответственность в СРСР / И.А. Галаган. – Воронеж: Юридическая литература, 1970. – 114 с.
127. Бельский К.С. Административная ответственность: генезис, основные признаки, структура / К.С. Бельский // Государство и право. – 1999. – № 12. – С. 12–25.
128. Галаган И.А. Административная ответственность в СССР. Процессуальное регулирование / И.А. Галаган. – Воронеж: Юридическая литература, 1976. – С. 205.
129. Российское административное право / [В.М. Манохин, Ю.С. Адушкин, З.А. Багишев]. – М.: Юристъ, 1996. – 396 с.
130. Копейчиков В.В. Правознавство / В.В. Копейчиков. – К.: Юрінком Інтер, 2002. – 152 с.
131. Васильев А.С. Административное право Украины (общая часть): [учеб. пособ.] / Васильев А.С. – Х.: Одиссей, 2002. – 288 с.
132. Адміністративне право України: [підручник / за заг. ред. С.В. Ківалова]. – Одеса : Юридична література, 2003. – 920 с.
133. Гончарук С.Т. Адміністративна відповідальність за законодавством України. Адміністративно-юрисдикційні повноваження органів внутрішніх справ : [навч. посіб.] / Гончарук С.Т. – К. : УАВС, 1995. – 78 с.
134. Агапов А.Б. Административная ответственность: Учебник / А.Б. Агапов. –

М.: Статут, 2000. – 250 с.

135. Адміністративне право: Навч. пос. / [О.І. Остапенко, З.Р. Кісіль, М.В. Ковалів, Р.В. Кісіль]. – К.: Всеукраїнська асоціація видавців „Правова єдність”, 2008. – 536 с.
136. Административное право Российской Федерации: Учебник / [А.П. Алехин, А.А. Кармолицкий, Ю.М. Козлов]. – М.: ЗЕРЦАЛО, 1997. – 672 с.
137. Коваль Л.В. Адміністративне право України / Л.В. Коваль. – К.: Основи, 1997. – 186 с.
138. Колпаков В.К. Адміністративне право України: Підручник / В.К. Колпаков. – К.: Юрінком Інтер, 1999. – 736 с.
139. Бахрах Д.Н. Административная ответственность граждан в СРСР / Д.Н. Бахрах. – Свердловск: Урал. ун-т, 1989. – 204 с.
140. Административное право: Учебное пособие / [Под ред. Г.А. Туманова]. – М.: Юрист, 1997. – 448 с.
141. Студеникина М.С. Что такое административная ответственность? / М.С. Студеникина. – М.: Сов. Россия, 1990. – 125 с.
142. Рябов Ю.С. Административная ответственность граждан и должностных лиц / Ю.С. Рябов. – Пермь: Кн. изд-во, 1984. – 114 с.
143. О внесении изменений и дополнений в Кодекс РСФСР об административных правонарушениях: Федеральный Закон от 2 января 2000 г. № 4–ФЗ // Российская газета. – Режим доступа до відомостей: <http://www.rg.ru>.
144. Об административной ответственности юридических лиц за нарушение законодательства Российской Федерации о выборах и референдумах: Федеральный Закон от 6 декабря 1999 г. № 210–ФЗ // Российская газета. – 1999 г. 8 декабря. – Режим доступа до відомостей: <http://www.rg.ru>.
145. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 № 195–ФЗ // Российская газета. – Режим доступа до відомостей: <http://www.rg.ru>.

146. Кодекс Республики Казахстан об административных правонарушениях от 30.01.2001 г. 155–II ЗРК. – Режим доступа до відомостей: <http://www.docs.md>.
147. Кодекс Киргизской Республики об административной ответственности от 18.07.1998 г., // Информационно-правовая система „Энциклопедия Киргизского права”. – Режим доступа до відомостей: <http://www.adviser.kg>.
148. Кодекс Молдовы об административных правонарушениях от 29.03.1985 г. // Законодательство Молдовы. – Режим доступа до відомостей: <http://www.docs.md>.
149. Про вибори у члени парламенту Молдови: Закон // Збірник виборчих законів країн Центральної та Східної Європи // Міжнародна фундація виборчих систем. Вашингтон: Д.К. 2000р.
150. Кодекс Республики Беларусь об административных правонарушениях / Национальный центр правовой информации Республики Беларусь. – Режим доступа до відомостей: <http://www.ncpi.gov.by>.
151. Відповідальність за порушення виборчого законодавства Франції: Витяги із законодавства Франції / [Підгот. Ж. Пустовіт]. – К.: 2000 р.
152. Про вибори членів Парламенту Болгарії: Закон //Збірник Виборчих Законів Країн Центральної та Східної Європи // Міжнародна фундація виборчих систем. – Вашингтон: Д.К., 2000 р.
153. Про внесення змін до Кодексу України про адміністративні правопорушення, Кримінального, Кримінально-процесуального кодексів України щодо відповідальності за порушення виборчих прав громадян: Закон України від 23 лютого 2006. – № 3504 – IV // Відомості Верховної Ради України. – 2006. – № 33, Ст. 280.
154. Методичні рекомендації (для керівників ГУМВС, МВС) „Додаткові заходи щодо дотримання законності учасниками виборчого процесу та забезпечення охорони громадського порядку під час II туру виборів Президента України”. ДГБ МВС України. – К.: Управління масових акцій та охоронних заходів ДГБ МВС України, 2010. – 6 с.

155. Методичні рекомендації з організації роботи поста (співробітника) міліції по охороні громадського порядку на виборчій дільниці під час підготовки та проведення виборчого процесу. ДГБ МВС України, – К.: МВС України, 2010. – 11с.
156. Козлов Ю.М. Административные правоотношения / Ю.М. Козлов. – М., 1976. – 184 с.
157. Колпаков В.К. Адміністративне право України / В.К. Колпаков. – К.: 2000. – 752 с.
158. Якуба О.М. Советское административное право (Общая часть) / О.М. Якуба. – К., „Вища школа”, 1975. – 231 с.
159. Адміністративно-процесуальне право України: Підручник / [За ред. О.В. Кузьменко]. – К.: Атіка, 2008. – 416 с.
160. Сорокин В.Д. Административный процесс и административно-процессуальное право / В.Д. Сорокин. – СПб., 2002. – 472 с.
161. Міліція України у забезпеченні демократичного виборчого процесу. Короткі методичні рекомендації. Українсько-канадський проект „Розбудова демократії”, К. – Харків: МВС України, 2006. – 10 с.
162. Міліція України у забезпеченні демократичного виборчого процесу. Українсько-канадський проект „Розбудова демократії”. Департамент громадської безпеки, Департамент роботи з персоналом, Харківський національний університет внутрішніх справ, К. – Харків: МВС України. 2006. – 38 с.
163. Шкарупа В.К. Доказування та докази в адміністративно-примусовій діяльності органів внутрішніх справ (міліції) [Монографія] / Шкарупа Віктор Константинович. – К.: Українська академія внутрішніх справ, 1995. – 163 с.
164. Компетенція міліції України в охороні прав громадян та громадського порядку під час виборчого процесу. Методичні рекомендації / [За ред. М.В. Корнієнка]. – К.: 2007. – 16 с.

165. Наказ МВС України від 12 жовтня 2009 р. № 436. „Про затвердження Положення про Інтегровану інформаційно-пошукову систему органів внутрішніх справ України”. Зареєстровано в Міністерстві юстиції України 28 грудня 2009 р. за № 1256/17272. – Режим доступу до відомостей: <http://mvs.gov.ua/>.
166. Наказ МВС України від 10 березня 2010 р. „Про затвердження Інструкції з організації функціонування Інтегрованої інформаційно-пошукової системи органів внутрішніх справ України”. – Режим доступу до відомостей: <http://mvs.gov.ua/>.
167. Бурда С.Я. Проблеми реалізації прав суб’єктів виборчого процесу: приватний та публічний аспекти / С.Я. Бурда // Матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції „Право на приватність: тенденції і перспективи” (14 листопада 2008 р.). – Л.: Львівський державний університет внутрішніх справ, 2008. – С. 30–31.
168. Мілашевич А.В. До питання нормативно-правового забезпечення взаємодії територіальних і транспортних ОВС / А.В. Мілашевич // Проблеми взаємодії територіальних і транспортних органів внутрішніх справ у попередженні та розкритті злочинів : наук.-практ. конф. 23 травня 2003 р. : тези допов. – Львів, 2004. – С. 113–116.
169. Взаємодія // Українська радянська енциклопедія. Головна редакція української радянської енциклопедії : у 12 т. / голов. редкол. : Бажан М.П. (голова) [та ін.]. – К.: УРЕ. – 2-ге вид. – Т. 2. – 1978. – С. 213.
170. Никофорчук Д.Й. Проблемні питання взаємодії оперативних підрозділів територіальних та транспортних ОВС / Д.Й. Никофорчук, О.М. Сніцар // Проблеми взаємодії територіальних і транспортних органів внутрішніх справ у попередженні та розкритті злочинів : наук.-практ. конф. 23 травня 2003 р. : тези допов. – Львів, 2004. – С. 130–136.
171. Пчолкін В.Д. Поняття, сутність та завдання взаємодії оперативних підрозділів органів внутрішніх справ / В.Д. Пчолкін // Проблеми взаємодії територіальних і транспортних органів внутрішніх справ у попередженні

- та розкритті злочинів : наук.-практ. конф. 23 травня 2003 р. : тези допов. – Львів, 2004. – С. 93–104.
172. Бандурка О.М. Управління в органах внутрішніх справ України: [підруч.] / Бандурка О.М. – Х.: Ун-т внутрішніх справ, 1998. – 480 с.
173. Ортинський В.Л. Управління в органах виконавчої влади : навч. посіб. / Ортинський В.Л., Кісіль З.Р., Ковалів М.В. – К. : Центр учбової літератури, 2008. – 295 с.
174. Адміністративна діяльність : [навч. посіб. / Ковалів М.В., Тиндик Н.П., Кісіль З.Р. та ін.] ; під ред. О.І. Остапенка. – [2-ге вид.]. – Львів : ЛьвДУВС, 2006. – 280 с.
175. Наказ МВС України від 31 серпня 2006 р. № 894 „Про організацію діяльності постійно діючих мобільних груп з моніторингу забезпечення прав і свобод людини та громадянина в діяльності органів внутрішніх справ”. – Режим доступу до відомостей: <http://mvs.gov.ua/>.
176. Шашкін І.О. Про результати відрядження працівників ДГБ МВС до ГУМВС, УМВС для здійснення раптових перевірок / Шашкін І.О., Юльчик В.А., Кузьменко Д.Г., Серединський А.П. ДГБ МВС України. – К.: МВС України. – 2010. – 6 с.
177. Нижник Н.Р. Перспективи вдосконалення системи територіальної організації влади / Н.Р. Нижник // Економічний часопис. – 2007. – № 7–8. – С. 49–51.
178. Розпорядження МВС України від 21 грудня 2009 р. № 1101 „Про вжиття додаткових правоохоронних заходів у період підготовки та проведення виборів Президента України у 2010 році”. – Режим доступу до відомостей: <http://mvs.gov.ua/>.
179. План заходів МВС України щодо забезпечення правопорядку і громадської безпеки під час проведення передвиборної компанії та виборів Президента України від 16 вересня 2009 р. № 32609. МВС України. – К. : ДГБ МВС України. – 2009. – 8 с.
180. Компетенція міліції України в охороні прав громадян та громадського

- порядку під час виборчого процесу. Методичні рекомендації / [За ред. М.В. Корнієнка]. – К.: 2007. – 18 с.
181. Вказівка МВС України від 8 січня 2010р. „Про вжиття правоохоронних заходів щодо офіційних спостерігачів”. – Режим доступу до відомостей: <http://mvs.gov.ua/>.
182. Компетенція міліції України в охороні прав громадян та громадського порядку під час виборчого процесу. Методичні рекомендації / [За ред. О.І. Савченка]. – К.: 2009. – 23 с.
183. Онищенко О.М. Із статистики порушень виборчих прав / О.М. Онищенко // Виборче законодавство України: проблеми та шляхи їх вирішення (За матеріалами науково-практичних конференцій та „круглих столів”). – Ін-т виборч. права. – К.: ФАДА, ЛТД, 2005. – С. 160–161.
184. Бурда С.Я. Статус суб’єктів виборчого процесу: адміністративно-правовий аспект / С.Я. Бурда // Матеріали Звітної наукової конференції факультету з підготовки слідчих (20 лютого 2009 року). – Л.: Львівський державний університет внутрішніх справ, 2009. – С. 123–127.
185. Мішура В.Д. Політична реклама у виборчій кампанії / В.Д. Мішура // Збірник матеріалів міжнародної науково-практичної конференції „Вибори і референдуми в Україні: законодавче забезпечення, проблеми реалізації та шляхи вдосконалення”. Київ, 13–15 листопада 2002 року (доповіді, виступи, рекомендації). – К.: Нора-друк, 2003. – С. 340–342.
186. Голосніченко Д.І. Повноваження виборчих комісій щодо розгляду заяв і скарг виборців // Відповідальність за порушення виборчого законодавства та шляхи вдосконалення суміжного законодавства: Матеріали науково-практичної конференції. – К.: ПЦ „Фоліант”, 2005. – С. 177–181.
187. Мельник М.І. Правові позиції Центральної виборчої комісії щодо її звернень до правоохоронних органів / М.І. Мельник // Виборче законодавство України: проблеми та шляхи їх вирішення (За матеріалами науково-практичних конференцій та „круглих столів”) / Ін-т виборч. права. – К.: ФАДА, ЛТД, 2005. – С. 70–83.

188. О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: Федеральный закон от 20 декабря 2002 г. № 175 – ФЗ в редакции Федеральных законов от 23 июня 2003 года № 82 – ФЗ, от 23 июня 2003 года № 83 – ФЗ, от 23 июня 2003 г. № 84 – ФЗ, от 23 июня 2003 года № 85 – ФЗ (принят ГД РФ ФС РФ 20 ноября 2002 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2002. – № 51. – Ст. 4982; Парламентская газета. – 2002. – № 242 – 243. – 23 дек.; Российская газета. – 2002. – № 241. – 25 дек.).
189. О выборах Президента Российской Федерации: Федеральный закон от 10 января 2003 года № 19 – ФЗ (принят ГД РФ ФС РФ 24 декабря 2002 г.) // Российская газета. – 2003. – № 6. – 16 янв.).
190. Виборче законодавство: українська практика, міжнародний досвід та шляхи реформування / [За загальною редакцією Є.В. Радченка]. – К.: Факт, 2003. – 258 с.
191. Ставнійчук М.І. Строки у виборчому процесі: правові проблеми визначення поняття, класифікації та обрахунків / М.І. Ставнійчук // Право України. – 2003. – № 10. – С. 21–29.
192. Мельник М.І. Правові та соціальні проблеми відповідальності за порушення виборчого законодавства / М.І. Мельник // Відповідальність за порушення виборчого законодавства та шляхи вдосконалення суміжного законодавства: Матеріали науково-практичної конференції. – К.: ПЦ „Фоліант”, 2005. – С. 17–30.
193. Избирательные споры: возникновение, разрешение, предупреждение. [Е.П. Ищенко, А.Е. Ищенко]. – М.: РЦОИТ, 2002. – 144 с.
194. Тимошенко І. Діяльність виборчих комісій щодо захисту виборчих прав громадян України: проблеми ефективності / І. Тимошенко // Суспільство і демократія. Вісник Центральної виборчої комісії № 4(6) 2006р. – С. 71–74.
195. Загальна декларація прав людини від 10.12.1948 р. // М.: Юридическая литература, 1988. – 222 с.

196. Європейська конвенція про захист прав людини. – прийнята 4 листопада 1950 р. // Голос України від 10 січня 2001 року, № 3 (2503) С. 6–8.
197. Загальна декларація про геном людини та права людини // К.: Міжнародні організації та союзи. – 1997. – Режим доступу до відомостей: www.nbu.gov.ua/Portal/soc_gum/nvdduvs/2008_4.pdf.
198. Міжнародний пакт про громадянські і політичні права. – Режим доступу до відомостей: http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=995_043.
199. Конвенція проти катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження і покарання. – Режим доступу до відомостей: http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=995_085.
200. Мельник М., Хавронюк М. Правоохоронці перед вибором: момент істини / М. Мельник, М. Хавронюк // „Дзеркало тижня”. – 30 жовтня 2004 року. – № 44. – Режим доступу до відомостей: <http://www.dt.ua/1000/1050/48218/>.
201. Про Державний реєстр виборців: Закон України від 22 лютого 2007 року № 698–V // Відомості Верховної Ради України від 18.05.2007 – 2007 р., № 20, стор. 764, Ст. 282.
202. Про Порядок складання загальних списків виборців для підготовки проведення виборів народних депутатів України 26 березня 2006 року: Постанова Центральної виборчої комісії № 118 від 06.09.2005. – Режим доступу до відомостей: <http://www.cvk.gov.ua/>.
203. Про забезпечення проведення демократичних, чесних і прозорих виборів 2006 року: Указ Президента України № 62/2006. – Режим доступу до відомостей: <http://www.president.gov.ua/documents/3898.html>.
204. Про дотримання правоохоронними органами України конституційних гарантій та законності в забезпеченні прав і свобод людини: Постанова Верховної Ради України // Відомості Верховної Ради України, 2000, № 24, ст. 193.
205. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо сприяння реалізації виборчих прав громадянами, забезпечення свободи політичних дебатів, неупередженого ставлення засобів масової інформації до

кандидатів у депутати, партій (блоків) – суб'єктів виборчого процесу: Закон України від 17 листопада 2005 року. – Режим доступу до відомостей: <http://zakon.rada.gov.ua>.

206. Про вибори до Палати Представників та Сенату Румунії: Закон // Збірник Виборчих законів країн Центральної та Східної Європи // Міжнародна фундація виборчих систем. – Режим доступу до відомостей: <http://www.svoboda-news.com/archiv/pdf/2000/>.
207. Про вибори до Словацької Національної Ради: Закон Національної Ради Словацької Республіки // Збірник виборчих законів країн Центральної та Східної Європи // Міжнародна фундація виборчих систем. – Режим доступу до відомостей: <http://www.svoboda-news.com/archiv/pdf/2000/>.
208. Про вибори у члени парламенту Молдови: Закон // Збірник виборчих законів країн Центральної та Східної Європи // Міжнародна фундація виборчих систем. – Режим доступу до відомостей: <http://www.svoboda-news.com/archiv/pdf/2000/>.
209. Про вибори до Сейму Польської Республіки та до Сенату Польської Республіки: Закон // Збірник виборчих законів країн Центральної та Східної Європи // Міжнародна фундація виборчих систем. – Режим доступу до відомостей: <http://www.svoboda-news.com/archiv/pdf/2000/>.
210. Про правовий статус іноземців та осіб без громадянства: Закон України // Відомості Верховної Ради України, 2003. – № 16, ст. 117.
211. Кодекс Киргизской Республики об административной ответственности от 18.07.1998 г., // Информационно-правовая система „Энциклопедия Киргизского права”. – Режим доступу до відомостей: <http://www.adviser.kg>.
212. Кодекс о выборах в Киргизской Республике от 29 мая 1999 года № 39 // Энциклопедия Киргизского права. – Режим доступу до відомостей: <http://www.adviser.kg>.
213. Кодекс Модовы об административных правонарушениях от 29.03.1985 г. // Законодательство Молдовы – Режим доступу до відомостей: <http://www.docs.md>.

214. Избирательный кодекс Республики Беларусь. – Мн.: Национальный центр правовой информации Республики Беларусь. – Режим доступа до відомостей: <http://www.ncpi.gov.by>.
215. Про вибори до Сейму: Закон Литовської Республіки //Збірник Виборчих Законів Країн Центральної та Східної Європи // Міжнародна фундація виборчих систем. – Режим доступа до відомостей: <http://www.svoboda-news.com/archiv/pdf/2000/>.
216. Виборчий кодекс Республіки Албанія // Збірник виборчих законів країн Центральної та Східної Європи // Міжнародна фундація виборчих систем. – Режим доступа до відомостей: <http://www.svoboda-news.com/archiv/pdf/2000/>.
217. Про внесення змін до Закону України „Про вибори Президента України” щодо організації роботи виборчих комісій: Закон України від 03.02.2010. – № 1849–VI // Голос України від 05.02.2010 р. – № 20.

Наукове видання

Степан Ярославович Бурда

**ОСНОВИ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАХИСТУ
УЧАСНИКІВ ВИБОРІВ І РЕФЕРЕНДУМІВ В УКРАЇНІ**

МОНОГРАФІЯ