

НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ УСОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ОХРАНЫ ОБЩЕСТВЕННОГО ПОРЯДКА ВО ВРЕМЯ ВЫБОРОВ

Крыжановский А.С.

Институт права и психологии Национального университета «Львовская политехника», Украина, Львов,

В статье рассматриваются вопросы усовершенствования охраны общественного порядка во время подготовки и проведения выборов высших должностных лиц Украины всеми участниками избирательного процесса в пределах компетенции, определенной законодательством. Обеспечение охраны общественного порядка во время выборной кампании характеризуется специфическими особенностями, которые проявляются, прежде всего, в административно-правовом регулировании административных действий – одной из правовых форм указанной деятельности. Административно-правовое действие рассматривается как властное влияние административного органа (должностного лица) на конкретное физическое или юридическое лицо, не оформленное изданием индивидуального правового акта, осуществляемое в соответствии с нормами административного права, ведомственными нормативно-правовыми актами с целью правового регулирования поведения физических и юридических лиц в конкретной сфере общественной деятельности.

Ключевые слова: выборы, охрана общественного порядка, обеспечение общественного порядка, административно-правовое регулирование, административные действия.

SOME ASPECTS OF THE IMPROVEMENT OF PUBLIC ORDER IN TIME OF ELECTIONS

Kryzhanovsky A. S.

Institute of Law and Psychology National University "Lviv Polytechnic" Ukraine, Lviv.

The article deals with the improvement of the protection of public order during the preparation and conduct of elections of senior officials of Ukraine by all participants in the electoral process within the competence of certain existing legislation. Ensuring the protection of public order during the election campaign is characterized by specific features that can be seen above all in the administrative and legal regulation of administrative action - one of the main legal forms of such activities. Administrative and legal action is seen as overbearing influence of the administrative body (official) at a specific natural or legal person who is not formalized through the issuance of individual legal act, carried out on the basis of the relevant provisions of administrative law, departmental regulations to ensure that the legal regulation of the behavior of individuals and legal entities.

Keywords: elections, public order, public safety, administrative and legal regulation, administrative action.

Введение. Избирательные права гражданина реальны тогда, когда они обеспечиваются надлежащим поведением со стороны государства, которое, будучи органом публичной власти, законодательно закрепляет как собственные обязанности по охране (защите) прав и свобод своих граждан, так и обязанности других участников по недопущению нарушений этих прав и свобод. Взаимная корреляция государственных и общественных структур, субъектов избирательного права, принимающих участие в подготовке и проведении выборов в Украине, становится сегодня существенным аспектом понимания содержания, динамики и логики развития обеспечения избирательных прав. Это в полной мере относится к сфере охраны общественного порядка во время избирательной кампании. В этом смысле можно говорить об административно-правовой охране, защите прав и свобод граждан, важное место в которой принадлежит охранительной функции административного права.

Анализ исследования данной проблемы. Различные аспекты охраны общественного порядка во время подготовки и проведения выборов в той или иной степени освещались в работах В. Аверьянова, Ю. Бытяка, А. Войцеховского, Е. Додина, В. Колпакова, Р. Опацкого, А. Остапенка, В. Ортынского, И. Чижова, С. Яценка и др.

Цель статьи заключается в исследовании вопросов усовершенствования охраны общественного порядка во время подготовки и проведения выборов высших должностных лиц Украины всеми участниками избирательного процесса в пределах компетенции определенной законодательством.

Изложение основного материала. Обеспечение охраны общественного порядка во время подготовки и проведения выборов осуществляется всеми участниками в рамках своей компетенции. Исследование нормативно-правового регулирования деятельности в сфере охраны общественного порядка во время проведения выборов показало, что непосредственная охрана общественного порядка осуществляется на основании планов обеспечения и методических рекомендаций, регламентирующих организацию управления и административные действия сотрудников правоохранительных органов. Указанные административные акты управления в сфере охраны общественного порядка во время проведения выборов в Украине базируются на административно-правовой регламентации в указанной сфере.

Административно-правовая регламентация – это процесс определения научных основ, принципов и механизмов конкретного управляющего воздействия, процесс установления правовых начал, правил, форм, методов и приемов, которые определяют порядок и процессуальные аспекты государственно-управленческой деятельности и ее эффективности. Это способ организации правового регулирования методом закрепления норм, устанавливающих детальный и поэтапный порядок деятельности органов государственной власти и государственных служащих (в том числе членов избирательных комиссий всех уровней) в процессе реализации властных полномочий. В этом смысле административную регламентацию можно представить как один из важнейших институтов административного права. Регламентация придает управленческим процедурам новое качество. Она направлена на укрепление законности и реализацию идеалов социальной справедливости, обеспечивает доступность, открытость и точность правового воздействия, облегчает надзор и контроль выполнения управленческих предписаний, является одной из базовых форм административно-распорядительной и процессуально-управленческой деятельности.

Обеспечение общественного порядка характеризуется специфическими особенностями его охраны, проявляющимися прежде всего в административно-правовом регулировании административных действий, в контексте нашего исследования, во время

проведения выборов.

Р. Опацкий, исследовавший административно-правовые основы деятельности милиции по обеспечению общественного порядка во время выборов народных депутатов и Президента Украины, дал определение дефинициям, отражающим сущность организации и охраны общественного порядка милицией. По его мнению, охрана общественного порядка – это система мероприятий, направленных на обеспечение соблюдения правил, регулирующих отношения людей, которые возникают в связи с выборами; обеспечение общественного порядка – это деятельность органов государственной власти, направленных на создание условий для реализации избирательного права [2].

По нашему мнению, обеспечение общественного порядка является функцией управления, а охрана общественного порядка представляет собой систему непосредственных действий субъектов обеспечения охраны во время выборов.

Разница в определении административно-правовых дефиниций «обеспечение» и «охрана общественного порядка» определяет концептуальные подходы к совершенствованию административно-правового регулирования во время проведения выборов в Украине с точки зрения упорядочения мер и подчинения конкретных, административных по своему значению действий, установленным правилам.

В 1988 г. С. Яценко в исследовании «Уголовно-правовая охрана общественного порядка (сравнительно-правовое исследование)» рассматривал указанные дефиниции, где дал определение с позиции уголовного права понятиям «охрана общественного порядка» и «обеспечение общественного порядка». Несмотря на значительный промежуток времени с момента выхода в свет книги, учитывая взгляды на указанную проблему российского исследователя Д. Коротченкова, мы придерживаемся иного мнения, чем Р. Опацкий [1, 3, 4].

Предлагаемый нами подход определяет административно-правовые действия, совершаемые правоохранительными органами, как одну из правовых форм охраны общественного порядка.

В действующем административном законодательстве не определены общие правовые основы и не регламентирован юридический механизм осуществления административно-правовых действий. В частности, не определено общее понятие, не сформулированы правовые принципы осуществления административно-правовых действий, не установлены общие требования к юридической процедуре их совершения, не определены основания обжалования этих действий, а также бездеятельности правоохранительных органов в административном или судебном порядке.

Административно-правовое действие, по нашему мнению, которое совпадает с мнением И. Чижова [4], – это властное влияние административного органа на конкретное

физическое или юридическое лицо, не оформленное изданием индивидуального правового акта, осуществляемое на основании норм административного права, ведомственных правовых актов, с целью обеспечения правового регулирования поведения этого лица, правовой охраны и защиты его прав и законных интересов, а также прав и законных интересов других лиц, в том числе в избирательной сфере.

Административно-правовые действия в сфере охраны общественного порядка во время выборов необходимо отделять от других совершаемых административными органами юридически значимых действий (в частности, от процессуальных в административно-юрисдикционной деятельности, гражданско-правовых сделок по охране избирательных участков) на основании принятых ими индивидуальных административно-правовых актов.

Юридический механизм осуществления административно-правовых действий по охране общественного порядка во время выборов представляет собой предусмотренную нормами административного права совокупность взаимодействующих между собой элементов, определяющих сущность, условия и порядок осуществления таких действий. В механизм входят: юридические основания; содержание и пределы; перечень должностных лиц административных органов, которые вправе их совершать; юридические процедуры осуществления; юридические последствия совершения действий и отказа в их совершении.

Юридический механизм осуществления отдельных видов административно-правовых действий в сфере охраны общественного порядка, во время избирательного процесса, урегулирован в соответствующих специальных нормативных правовых актах не в полном объеме, и в этой связи необходимо внесение соответствующих изменений и дополнений в данные нормативно-правовые акты.

В частности, законы и подзаконные акты должны быть построены по единой схеме и содержать все элементы юридического механизма, регулируемого административно-правовые действия перечисленные выше.

С целью совершенствования нормативно-правового регулирования целесообразно внести дополнения:

- 1) в Устав патрульно-постовой службы милиции Украины в отношении регламентации юридической процедуры осуществления поисково-проверочных действий (проверка документов у граждан, личный досмотр граждан и досмотр их вещей, осуществляемых вне производства по делу об административном правонарушении);

- 2) Методические рекомендации «Компетенция милиции Украины в охране прав граждан и общественного порядка во время избирательного процесса по выборам народных депутатов Украины в 2012 году» (далее – методические рекомендации) (базовый документ МВД Украины по вопросам регламентации действий личного состава органов внутренних

дел и других правоохранительных органов, привлекаемых к охране общественного порядка в указанный период) следует дополнить нормами, определяющими содержание и юридическую процедуру осуществления таких процессуально-обеспечивающих действий, как осмотр помещения избирательного участка и транспортного средства перед перевозкой избирательных бюллетеней с целью выявления возможных технических неисправностей;

3) в Методические рекомендации целесообразно включить нормы, устанавливающие порядок реализации права обжаловать в административном или судебном порядке совершенные административными органами процессуально-обеспечивающие действия, влекущие ограничение личных или имущественных прав, связанных с реализацией избирательных прав;

4) в Методические рекомендации целесообразно включить норму, которая устанавливает порядок действий должностных лиц, охраняющих общественный порядок, в случае выхода из строя системы видеонаблюдения на избирательном участке;

5) в специальных нормативных правовых актах (законах о выборах, методических рекомендациях Центральной избирательной комиссии Украины, МВД Украины), регулирующих основания и порядок применения мер административного пресечения, необходимо раскрыть понятие и содержание таких действий, как приостановление, ограничение, запрет определенных видов деятельности или совершение определенных действий, являющихся объектом административно-юрисдикционной деятельности в избирательной сфере, которые не входят в компетенцию должностного лица, охраняющего общественный порядок;

б) в законодательных актах о выборах целесообразно определить общее понятие и исчерпывающий перечень действий, которые вправе совершать в отношении участников процесса голосования должностное лицо, охраняющее общественный порядок; раскрыть содержание и четко регламентировать юридическую процедуру совершения таких действий, как изъятие у субъекта активного избирательного права имущества; порядок процессуального оформления совершения перечисленных действий;

7) в Законе Украины «О милиции» необходимо четко регламентировать юридическую процедуру осуществления сотрудниками милиции таких исполнительно-обеспечивающих действий, как задержание лиц, нарушающих процедуру голосования в случае невыполнения законных требований избирательной комиссии.

С целью предотвращения случаев административного произвола целесообразно сформулировать соответствующие правовые нормы, регламентирующие общие правила совершения административно-правовых действий и включить в Устав патрульно-постовой службы милиции Украины.

Внедрение прогрессивных процедур охраны общественного порядка во время выборов, ориентированных на недопущение нарушений, требует создания нормативно-правовой и методической базы с ее последующей экспериментальной апробацией. Разработка такой системы должна осуществляться одновременно с внедрением новых механизмов финансирования и регламентации правоохранительной деятельности в области общественного порядка. Это предусматривает создание новой системы стимулирования лиц, обслуживающих избирательный процесс (сотрудников правоохранительных органов и членов избирательных комиссий). Система должна основываться на оценке национальных и международных наблюдателей, более гибких должностных обязанностях (сотрудников правоохранительных органов) и контрактах (членов избирательных комиссий).

Конечным итогом административно-правовой регламентации административных действий по охране общественного порядка во время выборов должно стать создание для каждого органа государственного управления и власти (избирательных комиссиях) таких административно-правовых основ, которые станут для персонала своего рода административным кодексом, регулирующим деятельность на всех направлениях функциональных полномочий по охране общественного порядка.

Успешность охраны общественного порядка во время выборов во многом определяется наличием обратной связи между содержанием административного действия и интересами субъектов избирательного процесса, что достигается преимущественно за счет использования косвенных методов, в том числе за счет участия представителей общественности, независимых институтов гражданского общества и самоуправляемых организаций – прежде всего участников избирательного процесса.

Соответственно возникает необходимость принятия дополнительных мер по ускорению передачи ряда функций государственных органов в избирательной сфере самоуправляемым организациям при сохранении государственного контроля, что соответствует более адекватному пониманию роли государства в условиях развития гражданского общества.

Целесообразно рассмотреть делегирование самоуправляемым организациям – участникам избирательного процесса, Комитету избирателей Украины, которые являются промежуточным звеном между государством и элементами гражданского общества, части функций в сфере охраны общественного порядка. Прежде всего, по разработке проектов правовых актов, регламентирующих административные действия; проведению общественных экспертиз правовых актов; организации системы административного или досудебного урегулирования избирательных споров; контролю состояния общественного порядка во время избирательного процесса.

Таким образом, обеспечение общественного порядка во время выборов в Украине будет образовывать двухуровневую систему административно-правовой охраны, включающую в себя комплексную нормативно-правовую регламентацию процессов управления обеспечением общественного порядка, закрепленную в актах избирательного законодательства, подготовленных на основе всестороннего научного изучения системы отношений, складывающихся в процессе административно-правовой охраны общественного порядка; отраслевую нормативную регламентацию охраны общественного порядка, состоящую из законов, подзаконных актов, отраслевых нормативно-правовых актов органов государственной власти (правоохранительных органов, Центральной избирательной комиссии), документов самоуправляемых организаций и других участников, которые обеспечивают реализацию государственных функций в избирательной сфере, применяя административные действия, с учетом динамичного развития и диверсификации процессов контроля.

Это связано с тем, что правовое обеспечение избирательного процесса находится в сфере пристального внимания законодателя и научного сообщества, а правовая регламентация административных действий субъектов охраны общественного порядка, в целом осталась за рамками правового регулирования. Тем более что для административного права характерна своя, относительно самостоятельная система источников, свои система и особенности регулирования правоотношений. Эта система постоянно совершенствуется и требует комплексного научного анализа. Это касается не только традиционных форм и методов административно-правового регулирования, но и тех, которые появились в результате изменений в государственном администрировании, в связи с внедрением европейских стандартов административных процедур и административных действий во всех областях общественной жизни, в том числе избирательной.

Выводы. Одним из вопросов, касающихся совершенствования административного права, является вопрос об административных действиях. В зависимости от того как он решается, зависят содержание деятельности правоохранительных органов и качество государственного управления. В свою очередь совершенствование избирательного законодательства должно идти по пути все более тщательной регламентации отдельных избирательных процедур, предупреждения самой возможности совершения нарушений, влияющих на результат выборов и искажающих конечную волю избирателя. В этом контексте целесообразно дополнить законодательство о выборах нормами, регламентирующими общественный порядок, что в свою очередь оптимизирует нормативно-правовое регулирование охраны общественного порядка. Указанные предложения по совершенствованию нормативно-правового регулирования в сфере охраны общественного

порядка во время выборов в Украине не претендуют на исчерпывающее освещение всего многообразия проблем, возникающих в связи с обеспечением гарантий прав и свобод граждан. Однако эта проблема заслуживает комплексного исследования с учетом деликтологических, криминологических, финансовых и других аспектов.

Список литературы

1. Колонтаевский Ф.Е. Организационные основы охраны общественного порядка в современных условиях: научн. докл. на соискание ученой степени д-ра юрид. наук. – М. 1996. – С. 9–13.
2. Коротченков Д.А. Организация административно-правовой охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности при проведении массовых мероприятий: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14. – Хабаровск, 2006. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.dissercat.com>.
3. Опацький Р.М. Адміністративно-правові засади діяльності міліції щодо забезпечення громадського порядку під час виборів народних депутатів і Президента України: автореф. дис ... канд. юрид. наук: спец. 12.00.07. – Днепропетровск, 2008. – 20 с.
4. Чижов И.А. Административно-правовые действия: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.14. – Белгород, 2006. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.lib.ua>.
5. Яценко С.С. Уголовно-правовая охрана общественного порядка. Сравнительно-правовой аспект. – Киев: Вища школа, 1986. – 126 с.

Рецензенты:

Бортник Н.П., д.ю.н., доцент заведующий кафедрой административного и информационного права Учебно-научного института права и психологии Национального университета «Львовская политехника», г. Львов.

Остапенко А.И., д.ю.н., профессор, профессор кафедры административного и информационного права Учебно-научного института права и психологии Национального университета «Львовская политехника», г. Львов.