

цьому спостерігається певний різнобій в їх використанні в рамках одного й того ж закону а тим більше в різних нормативних актах. Практика показує, що це на перший погляд нешкідливе використання синонімічної термінології призводить до неповної або досить загальної правової регламентації владних повноважень суб'єктів боротьби з організованою злочинністю, до дублювання їх функцій, що кінець кінцем не сприяє їх злагодженій взаємодії в розв'язанні поставлених завдань.

Якщо до вищевикладених проблем законодавства додати ще недостатньо оптимальне розв'язання на практиці ряду питань кадрово-організаційного, фінансового, матеріально-технічного та наукового забезпечення, то ці обставини багато в чому пояснюють несприятливе становище у сфері боротьби з організованою злочинністю та необхідність їх невідкладного розв'язання на найвищому рівні.

Отницький Р. М.

УДК: 342. 81 : 343. 34 (477)

*викладач кафедри адміністративної діяльності ОВС
Дніпровський державний університет внутрішніх справ*

ПОНЯТТЯ ТА ЗМІСТ ОХОРОНИ ГРОМАДСЬКОГО ПОРЯДКУ ТА БЕЗПЕКИ ПІДЧАС ПРОВЕДЕННЯ ВИБОРІВ У ВИЩІ ПРЕДСТАВНИЦЬКІ ОРГАНИ УКРАЇНИ

Питання забезпечення належної громадського порядку громадської безпеки, охорони правопорядку мають як наукове, так і практичне значення, оскільки їх стан стабільності суспільства, задоволення життєво важливих потреб громадян. Ця проблема постає особливо гостро в період проведення виборів до вищих представницьких органів України через те, що від забезпечення порядку під час виборчого процесу прямо залежить демократичність та правдивість результатів виборів.

Актуальність роботи полягає в забезпеченні належного перебігу виборчого процесу, необхідно створення відповідних умов, за яких громадський порядок і безпека у суспільстві будуть перебувати у відносно спокійному стану. При цьому такий стан повинен характеризуватися відсутністю ризиків для порушення прав і свобод людини, якнайшвидшим усуненням порушень виборчого

законодавства, створенням перешкод для зловживань окремих учасників виборчої кампанії.

Громадський порядок - явище динамічне. Охороняти, забезпечувати - значить створювати надійні умови для здійснення чогось [1, с. 18]. Забезпечувати відносини громадського порядку - значить підтримувати такий стан суспільних відносин, що відповідав би нормам, які його регулюють. Тобто, діяльність по охороні відносин громадського порядку і полягає в тому щоб створити належний стан суспільних відносин.

Аналіз наукових публікацій свідчить, що належний стан виборчих відносин забезпечується, насамперед, урегульованістю їх нормами. Проте, наявність такої врегульованості ще не вирішує передбачений нормами стан цих відносин. На його формування впливає поведінка людей. В разі її збігу з вимогами

норм ми говоримо про зразковий громадський порядок. В протилежному разі - про його порушення тією чи іншою мірою. Таким чином, поведінка людей і визначає громадський порядок. З приводу поведінки людей і виникає стан суспільних відносин, який ми називаємо громадським порядком.

Необхідно звернути увагу, що самі суспільні відносини мають відповідну структуру. Так, у теорії держави та права під структурою (складом, елементами) правовідносин розуміють сукупність його складових і спосіб (порядок) їх взаємозв'язку між собою [2, с. 294]. Доцільно також використовувати для аналізу правовідносин поняття структури як системи відносин елементів у рамках цілого [3, с. 13-14].

Згідно з загальноприйнятим поділом до структури правовідносин, в тому числі й у сфері охорони громадського порядку і безпеки під час виборів включають: 1) суб'єкти, 2) об'єкти, 3) зміст правовідносин (право і обов'язок) [4, с. 202-217].

Зважаючи на завдання нашого дослідження проаналізуємо сутність суспільних відносин, пов'язаних з охороною громадського порядку та безпеки під час виборів.

1. Суб'єктами вказаної групи правовідносин виступають з одного боку органи внутрішніх справ, а з іншого - учасники виборчого процесу та інші фізичні, юридичні особи, органи державної влади та місцевого самоврядування, що залучають до виборчого процесу.

Перелік інших учасників виборчого процесу визначений у відповідних законодавчих актах. Так, Закон України "Про вибори Президента України" у ст. 12 до них відносить: 1) виборця; 2) виборчі комісії, утворені відповідно до цього Закону та Закону України "Про Центральну виборчу комісію"; 3) кандидати на пост Президента України, зареєстровані у порядку, встановленім цим Законом; 4) партії (блоки), які висунули кандидатів на пост Президента України; 5) уповноважені пред-

ставники, довірені особи, офіційні спостерігачі від партій (блоків) - суб'єктів виборчого процесу та від кандидатів на пост Президента України [5].

Треба відмітити, що міліція не є суб'єктом виборів, як владна інституція вона не бере участь у будь-яких виборчих перегонах. Натомість її особлива функція в цей час - забезпечення умов перебігу усього виборчого процесу відповідно до законодавства України [6].

Крім цього учасниками суспільних відносин у сфері охорони громадського порядку під час виборів, на наш погляд є: 1) правоохоронні органи України, які спільно - СБУ, прокуратура, податкова міліція, підрозділи МНСІ та пожежного наряду тощо; 2) центральні органи виконавчої влади, що беруть участь у підготовці списків виборців, фінансуванні виборчої кампанії, виготовленні виборчих бюлетенів та інших документів - міністерство юстиції України, СБУ, міністерство фінансів, підприємства друку; 3) суд, інші органи, які здійснюють контроль за дотриманням виборчого законодавства; 4) органи місцевого самоврядування, що створюють умови для належного функціонування виборчих дільниць та роботи членів виборчих комісій; 5) телерадіокомпанії інші засоби масової інформації, розповсюджені реклами тощо; 6) представники громадськості, члени громадських формувань з охорони громадського порядку та державного кордону; 7) національні, іноземні та міжнародні громадські об'єднання, що здійснюють громадський контроль за проведенням виборів [7].

Отже, суб'єктами суспільних відносин, що аналізують, виступають як колективні, так і індивідуальні людські спільноти та їх зв'язки між собою врегульовані відповідними нормами. В них передбачена належна поведінка людей, що відбувається на різних етапах виборчого процесу. В тому випадку, коли ця поведінка відхиляється від передбачених нормами законодавства виникає необхідність у її корегуванні засобами і методами наявними в

арсеналі міліції. Іншими словами, для забезпечення громадського порядку як стану суспільних відносин правоохоронні органи і міліція, впливають на поведінку людей як предмет таких відносин. Цим, зокрема, досягається спокій в громадських місцях або формується стан суспільних відносин - громадський порядок.

2. Об'єктом відносин є відповідний стан суспільних відносин громадського порядку і безпеки.

Поняття громадського порядку і громадської безпеки є категоріями, які достатньо були досліджені в адміністративно-правовій літературі. Зокрема, їх змістовні аспекти висвітлювалися у роботах В. Б. Авер'янова, О. М. Бандурки, Ю. П. Бітяга, І. Л. Бородіна, К. Л. Булайчука, А. П. Головіна. Однак не зважаючи на досить ґрунтовані наукові розробки цих авторів, питання щодо змісту громадського порядку і громадської безпеки під час виборів досліджено не достатньо.

З метою усунення цієї прогалини пропонується з'ясувати загальний зміст громадського порядку і безпеки та екстра-полювати його на відносини, що виникають в ході виборів.

Варто зауважити, що певна наявність елемента дискусійності в поглядах вчених щодо громадського порядку і безпеки та обмеженість обсягу нашого дослідження не дозволяють провести ґрунтований аналіз цих категорій. Тому ми обмежуємося підтриманням загальних позицій щодо змісту цих понять та запропонуємо власні їх дефініції.

Зазначимо, що в юридичній літературі громадський порядок трактується по-різному. Одні автори (їх більшість) розглядають його в двох значеннях: у широкому і вузькому (спеціальному) розумінні [8, с. 17]. На нашу думку саме чітке визначення поняття "громадський порядок" у вузькому розумінні сприятиме його науковому осмисленню і внесе ясність в законодавчу та правозастосовну діяльність. Такий підхід дає можливість визначити відносини громадського порядку як

об'єкт охорони міліції. Бо очевидно, що міліція не може охороняти всі суспільні відносини, які існують.

Для організації охорони громадського порядку під час проведення виборів необхідно детальніше висвітлити деякі точки зору щодо змісту поняття "громадський порядок" у вузькому розумінні. У цьому сенсі він найбільш повно може бути забезпечений засобами правової охорони.

Так, М. І. Єропкін та Л. Л. Попов визначають громадський порядок як результат дотримання людьми встановлених у державі правил, як певну систему суспільних відносин, що складаються в наслідок дотримання соціальних норм (права, моралі, звичаїв, правил співжиття), які регулюють поведінку людей у громадських місцях, як результат закріплення соціальними нормами фактичних відносин, які розвиваються в процесі спілкування людей. Під системою суспільних відносин автори розуміють стан закріпленості в нормах відносин між людьми, що виникають у процесі їх спілкування [18, с. 7].

На погляд Сидорука І. І. поняття громадського порядку варто вживати в таких значеннях: по-перше, у самому своєму широкому змісті це поняття вживається для позначення зв'язків між людьми, на відміну від всіх інших форм зв'язку між явищами живої і неживої природи. По-друге, дане поняття вживається для позначення узагальнено-опосередкованих зв'язків, породжених соціальною структурою (національних, службових і т.д.) на відміну від особистих, індивідуальних, персональних зв'язків, (товариських, сімейних і т.д.). По-третє, суспільні відносини можуть означати зв'язки, породжені приналежністю до різних корпоративних груп (класів, держав, етнічних груп, службових колективів), а також ідейними мотивами (громадські рухи та політичні партії) [19, с. 27].

Аналіз вищевикладених позицій, дозволяє узяти за основу сучасну дефініцію громадського порядку сформульовану В. І. Осадчим. Він

доводить, що громадський порядок - це стан суспільних відносин, який складається у громадських та інших місцях внаслідок поведінки людей і який реально відображає відповідність такої поведінки вимогам соціальних норм, що їх регулюють [20, с. 47]. В такому розумінні категорію громадський порядок доречно використовувати й при аналізі діяльності ОВС під час виборів.

Завданням забезпечення громадського порядку і громадської безпеки під час виборів у загальнотеоретичному аспекті є припинення порушень та, притягнення винних до відповідальності. Насамперед, охорона громадського порядку покликана попереджати порушення, і тим самим створювати сприятливі умови для реалізації громадянами своїх конституційних прав і свобод.

У конкретно практичному аспекті ці завдання визначені в Указі президента України "Про забезпечення проведення демократичних, чесних і прозорих виборів 2006 року" [21]. Зокрема до завдань державних органів під час виборів 2006 р. віднесено:

1) створення для всіх політичних партій, їх виборчих блоків, кандидатів у депутати та на посади сільських, селищних, міських голів рівних умов участі у виборах, забезпечення безумовного додержання вимог законів щодо неупередженості та рівного ставлення органів державної влади та органів місцевого самоврядування до всіх суб'єктів виборчого процесу унеможливлення використання посадовими особами службового становища, службових приміщень, транспорту засобів зв'язку для підтримки окремих політичних сил чи кандидатів;

2) недопущення під час підготовки та проведення виборів будь-яких проявів адміністративного тиску втручання у процес здійснення виборцями вільного волевиявлення, їх підкупу, обману, застосування засобів економічної чи іншої дискримінації щодо засобів масової інформації, їх власників, посадових осіб та творчих працівників, зокрема у сфері доступу до поліграфічних

послуг, каналів зв'язку, частот, відповідного обладнання,

3) забезпечення своєчасного та у повному обсязі фінансування видатків на проведення виборів;

4) надання постійної підтримки громадським організаціям у їх зусиллях, спрямованих на підвищення правової культури учасників виборчого процесу здійснення громадського контролю за проведенням виборів;

5) забезпечення безумовної реалізації права кандидатів і депутатів, зокрема тих, які є керівниками органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, на звільнення за їх бажанням на період перед-виборної агітації від виконання виробничих та службових обов'язків із наданням неоплачуваної відпустки;

6) створення рівних умов для роботи засобів масової інформації, незалежно від джерел їх фінансування, з висвітлення в установленому порядку процесу підготовки та проведення виборів, поширення повної та об'єктивної інформації про політичні партії, їх виборчі блоки, кандидатів, неупередженого висвітлення їх політичної позиції та діяльності, а також поглядів громадян;

7) недопущення будь-якого протиправного втручання в діяльності виборчих комісій та процес прийняття ними, а також судами рішень у спорах, які можуть виникати під час проведення виборів;

8) створення належних офісних умов для спільної роботи зі спостерігачами від іноземних держав та міжнародних організацій.

Змістом діяльності міліції щодо охорони громадського порядку та безпеки під час виборів у вищій представницькі органи влади є відповідна діяльність щодо:

1. Забезпечення реальних гарантій для здійснення суб'єктивних прав і виконання обов'язків кожним громадянином;

2. Боротьба з порушеннями, що посягають на встановлений порядок проведення виборів і здійснення відповідних профілактичних заходів;

3. Участь у ліквідації наслідків надзвичайних подій.

Необхідно наголосити що забезпечення ефективної охорони громадського порядку, надійний захист прав і свобод громадян, власності, інтересів суспільства і держави нерозривно пов'язано з необхідністю чіткої налагодженої, побудованої на наукових засадах організації роботи всіх апаратів і підрозділів міліції.

Під організацією охорони громадського порядку розуміють здійснення органами внутрішніх справ, іншими державами і громадянськими організаціями комплексу заснованих на законі управлінських функцій спрямованих на забезпечення їх цілеспрямованої, погодженої і ефективної діяльності щодо безпосередньої охорони порядку та безпеки, захисту життя, здоров'я, прав і свобод громадян інтересів суспільства від злочинних та інших протиправних посягань [22, с. 9].

Таким чином, організація управління органами внутрішніх справ під час виборчої кампанії - це опосередкований перебігом виборів різновид управлінської діяльності органів внутрішніх справ, спрямованих на прийняття та практичну реалізацію рішень щодо застосування заснованих на законі, вироблених наукою і практикою найбільш доцільних форм і методів безпосереднього виконання завдань, покладених на міліцію України.

Основною сучасною формою охорони громадського порядку виступає комплексне використання сил та засобів міліції, її сутність полягає у найбільш доцільному розміщенні сил та засобів міліції на відповідній території з урахуванням конкретної оперативної обстановки.

Кількість маршрутів патрулювання постів та інших видів народів міліції у дислокації під час організації виборів корегується в залежності від кількості виробних дільниць і складності оперативної обстановки і може перевищувати обов'язкові норми виставлення

нарядів. Так, вибори Президента України у 2004 р. забезпечували понад 140 тис. працівників міліції, а голосування під час народних депутатів у 2006 р. - понад 74 тисячі правоохоронців біля 33925 виборчих дільниць та в місцях масового перебування громадян [23]. При цьому додатково залучалось понад 30 тисяч представників громадськості, громадських помічників дільничних інспекторів міліції у сільській місцевості.

Маршрути патрулів і пункти їхніх зупинок, особливості несення служби, порядок взаємодії та зв'язок між ними, а також з іншими силами органів внутрішніх справ, громадянських формувань згідно з оперативною обстановкою в обов'язковому порядку уточнювались на місцевості.

Рішення щодо розташування нарядів на поточну добу видаються під час заступання на чергування, враховуючи оперативну ситуацію та фактори, що можуть її ускладнити [24, с. 42; 25, с. 30].

Серед важливих факторів, які суттєво впливають на рівень забезпечення громадського порядку і безпеки є наявність необхідних сил та засобів в арсеналі міліції. В теорії управління під "силами" розуміють особовий склад (людські ресурси), які перебувають на службі в органах внутрішніх справ, а також інших осіб, які співпрацюють з ними, у відповідності з законом, з метою охорони громадського порядку і боротьби зі злочинністю [26, с. 23].

На сьогодні основним критерієм класифікації сил органів внутрішніх справ є їх поділ по відношенню до завдання охорони громадського порядку. У науковій літературі дані сили поділяються на основні, додаткові і придані [24].

Однак проблема надійної охорони громадського порядку під час виборів зумовила систематичне залучення інших сил, а саме: співробітників МВС, ГУМВС, УВСТ, незалежно від лінії їх роботи, особового складу навчальних закладів систем МВС, пожежних частин і підрозділів.

Для забезпечення громадського порядку та безпеки під час виборів використовувалися такі наряди: 1) патруль; 2) патрульна група; 3) пост охорони порядку; пост спостереження; 4) патруль для нагляду за дорожнім рухом; 5) контрольно-пропускний пункт; 6) наряд супроводження; 7) заслін; 8) резерв.

Методи припинення правопорушень тісно переплітаються зі способами та прийомами їх реалізації. Наприклад до найбільш поширених способів діяльності міліції щодо припинення правопорушень відносять: патрулювання, блокування, загородження, а до прийомів - спостереження, перевірка документів, висловлення зауваження щодо неприпустимості подальшої протиправної поведінки.

На вибір тактики дій працівників міліції щодо припинення правопорушень неможливе без відповідного їх оснащення сучасними технічними засобами. Вміле та грамотне використання підрозділами охорони громадського порядку технічних засобів підвищує мобільність, маневреність та наступальність підрозділів, забезпечує оперативне управління ними під час несення служб, сприяє посиленню охорони громадського порядку, збереження власності, забезпечення особистої та громадської безпеки в місті, районі [27, с. 143].

Сучасний розвиток науково-технічного прогресу створює необхідні умови для оснащення органів внутрішніх справ новою технікою. Удосконалення форм і методів несення служби нарядами зумовлює потребу в технічних засобах, які забезпечували б досягнення найкращих результатів з мінімальними витратами сил і засобів. У свою чергу нові технічні засоби сприяють виникненню нових тактичних форм і прийомів виконання підрозділами охорони громадського порядку покладених на них обов'язків.

На сьогодні служба охорони громадського порядку використовує велику кількість патрульних автомобілів та сучасних засобів зв'язку.

Необхідно також відзначити, що при всій своїй різноманітності об'єктах і суб'єктивних обставин ситуації головним чинником, що визначає зміст забезпечення громадського порядку і безпеки, є особливості умов реального життя, що обумовлюють характер використовуваних засобів впливу і способи організації правоохоронного апарату. У зв'язку з цим, важливим постає повсякденний аналіз стану системи відповідних суспільних відносин в умовах відповідно населеного пункту, регіону та інформаційне забезпечення цього напрямку діяльності міліції.

Перелік використаної літератури:

1. Словник української мови. В 11 томах. - К.: Наукова думка, 1972, т. 3.
2. Теорія государства и права: Учебник. - Л., 1982.
3. *Свидерский В. И.* О диалектики элективных элементов и структуры, М, 1962.
4. *Халфина Р. О.* Общее учение о правоотношении, М, Юрид. Лит., 1974.
5. Про вибори Президента України: Закон України №474-ХІУ від 05 березня 1999 р. // Відомості Верховної Ради України. - 1999. - № 14. - ст. 81.
6. Забезпечення законності, громадського порядку та безпеки під час виборчої кампанії 2004 року. Методичні рекомендації / А. М. Колокплов - К.: 2004. - С. 43.
7. Про Громадську раду з питань забезпечення реалізації виборчих прав громадян України під час проведення виборів 2006 року. Указ Президента України від 25 лютого 2006 р. // Урядовий кур'єр від 28.02.2006 р. - № 40.
8. *Балажик Б. Г.* Общественный порядок как объект охраны советской милиции // Права и свободы граждан и роль милиции в их обеспечении: Сборник науч. трудов МВШМ МВД СССР. - М.: МВД СССР, 1981. - С. 14-18
9. *Голосніченко І. П., Шафрай В. О., Антохов В. О., Іщенко Ю. В., Федорян С. І.* Охорона громадського порядку на дільниці: Навчальний посібник - К.: Українська академія внутрішніх справ, 1995.

10. *Дальшин И. Н.* Уголовно - правовая охрана общественного порядка. М.: Юрид лит., 1973.
11. *Ерошкин М. И.* Управление в области охраны общественного порядка. М.: Юрид лит., 1965.
12. *Загородников Н. И.* Общественный порядок и пути его укрепления // Сов. гос. и право. - 1971ю - № 10. - С. 5.
13. *Кавецкий А. Б.* Общественный порядок в правовом государстве: Принципы организации и пути укрепления // Проблемы совершенствования организации и деятельности советской милиции в условиях формирования правового государства: Сборник науч. трудов. - Минск: МВШ МВД СССР, 1991. - С. 15-16.
14. *Камарчук В.* Категория "громадський порядок" у теорії та практиці адміністративного права // Рад. право. 1990. - № 2. - С. 44.
15. *Лазарев В. В., Попов Л. Л., Розин Л. М.* Правове основы обеспечения общественного порядка : Учебное пособие - М.: Акад. МВД СССР, 1987. - С. 11-12.
16. *Самойленко А. В., Ключишченко А. П.* О понятии социалистического общественного порядка // Труды Киевской высшей школы МВД СССР. - Вып. 4. - К.: НИ и РИО КВШ МВД СССР, 1970. - С. 124-131.
17. *Серёгин А. В.* К вопросу понятии общественного порядка в советском общенародном государстве // Труды ВШ МООП РСФСР - Вып. 8. - М.: НИ и РИО ММОП РСФСР, 1963. - С. 251.
18. *Ерошкин М. И., Попов Л. Л.* Административно-правовая охрана общественного порядка. Л.: Лениздат, 1973. - С. 7.
19. *Сыдорук И. И.* Государственно-правовое обеспечение правопорядка в Российской Федерации: теоретико-прикладные проблемы: Монография.: ЮНИТИ - ДАНА, Закон и право, 2003. - С. 27 - 28.
20. *Осадчий В. І.* Кримінально-правовий захист правосохоронної діяльності. Монографія - К.: Атака, 2004. - 336 с.
21. Про забезпечення проведення демократичних, чесних і прозорих виборів 2006 року. Указ Президента України від 23 січня 2006 р // Урядовий кур'єр від 26.01.2006 - № 15, (№№ 15-16).
22. Теория и практика совершенствования охраны общественного порядка // Труды Академии МВД СССР. - М., 1984. - С. 9.
23. Інформація про стан оперативної обстановки на виборах 26 березня 2006 р. // Іменем закону № 13(5503) 2006 р.
24. Організаційно-правові основи охорони громадського порядку в сучасних умовах: Науково-практичний посібник. - Львів, ЛІВС, 2003.
25. Організація охорони громадського порядку: Конспект лекцій. - Ів.-Фрськ, 2004.
26. Организация охраны общественного порядка: Учебник / Под. ред. Л. Л. Попова. - М.: Академия МВД СССР, 1984. - С. 23.
27. *Коломязевский Ф. Е.* Милиция общественной безопасности горрайоргана: задание, функции, структура // библиотечка начальника горрайоргана. Организация работы горрайоргана по обеспечению общественного порядка и безопасности. Вып. 5 ГЛ. 1. - М., 1994. - С. 143.