На правах рукописи

**Чистобородов Илья Григорьевич**

**АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ**

**ОРГАНАМИ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ**

**ПРАВОПОРЯДКА И ОБЩЕСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ В ПЕРИОД ПОДГОТОВКИ И ПРОВЕДЕНИЯ ИЗБИРАТЕЛЬНЫХ КАМПАНИЙ**

Специальность 12.00.14 – административное право,

административный процесс

**АВТОРЕФЕРАТ**

диссертации на соискание ученой степени

кандидата юридических наук

Москва ‒ 2013

**Работа выполнена в Федеральном государственном казенном образовательном учреждении высшего профессионального образования «Академия управления МВД России»**

**Научный руководитель:** доктор юридических наук, профессор

**Елагин Александр Георгиевич**

**Официальные оппоненты: Красинский Владислав Вячеславович,**

доктор юридических наук,

общероссийская общественная организация «Российский общественный институт избирательного права», эксперт

**Артамошкин Михаил Николаевич**

кандидат юридических наук,

Центральная избирательная комиссия Российской Федерации, начальник Контрольного управления

**Ведущая организация:** Федеральное государственное казенное образовательное учреждение высшего профессионального образования «Орловский юридический институт Министерства внутренних дел Российской Федерации имени В.В. Лукьянова»

Защита диссертации состоится «17» октября 2013 г. в 14 часов 30 мин. на заседании диссертационного совета Д 203.002.06 созданном на базе Академии управления МВД России по адресу: 125171, Москва, ул. З. и А. Космодемьянских, дом 8, ауд. 404.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Академии управления МВД России.

Автореферат разослан «\_\_\_»\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_2013 г.

Ученый секретарь

диссертационного совета Д 203.002.06

кандидат юридических наук, доцент К.Л. Яковлев

**ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ**

**Актуальность темы исследования**. Конституция Российской Федерации в качестве высшей непосредственной формы народовластия провозглашает свободные выборы. Основой конституционного строя России является наличие в государстве юридически и институционально работоспособного демократического механизма воспроизводства институтов публичной власти.

Российская Федерация разделяет общие демократические принципы, принятые во всем мире. Вместе с тем российская демократия не реализовывает стандартов, навязанных извне, а является властью российского народа с его собственными традициями народного самоуправления. Демократия – это также соблюдение и уважение прав граждан избирать и быть избранными, предоставление возможности реализовать собственные избирательные права[[1]](#footnote-2).

Современный механизм реализации избирательных прав граждан практически создан: сформировано избирательное законодательство, в целом отвечающее общепризнанным мировым стандартам и Конституции России; законодательно закреплены административно-правовые нормы, призванные защищать избирательные права граждан и обеспечивать правопорядок и общественную безопасность в период подготовки и проведения избирательных кампаний; функционируя на различных уровнях, созданная система избирательных комиссий находится в постоянном контакте со всеми ветвями государственной власти и взаимодействует с ними.

В период подготовки и проведения избирательных кампаний система избирательных комиссий и органы государственной власти обеспечивают избирательные права граждан. К органам, обладающим государственно-властными полномочиями и оказывающим непосредственное содействие избирательным комиссиям в период подготовки и проведения избирательных кампаний, относятся и органы внутренних дел как важная составляющая единой централизованной системы федеральных органов исполнительной власти государства.

Важность проводимой органами внутренних дел работы в этом направлении подчеркнул Президент Российской Федерации: правоохранительные органы не могут быть безразличны к тому, что происходит на избирательных участках, в то же время они не имеют право вмешиваться в сам избирательный процесс. И те инструкции, которыми руководствуется МВД, должны быть современными[[2]](#footnote-3).

Вопросы готовности органов внутренних дел к обеспечению правопорядка и общественной безопасности при подготовке и проведении избирательных кампаний постоянно находятся под особым контролем МВД России и рассматриваются на заседании Оперативного штаба МВД России по профилактике правонарушений.

В этой связи возникает необходимость разработки и принятия ведомственного нормативного правового акта, который бы позволил установить единый подход к вопросам обеспечения правопорядка и общественной безопасности органами внутренних дел в период подготовки и проведения избирательных кампаний. Это подтверждено результатами социологического исследования, проведенного в процессе работы над диссертацией. За необходимость разработки нормативного правого акта раскрывающего алгоритм действий органов внутренних дел на каждой стадии избирательного процесса высказались 72,2 % анкетируемых.

Таким образом, вышеперечисленные факты определяют необходимость теоретического осмысления проблемы, обозначенной в качестве темы диссертационного исследования, а также разработку предложений по совершенствованию административно-правового обеспечения органами внутренних дел правопорядка и общественной безопасности в период подготовки и проведения избирательных кампаний.

**Степень научной разработанности темы исследования.** Изучению избирательных систем и избирательного права посвящены работы дореволюционных исследователей-юристов: Б.В. Авилова, С.И. Варшавского, Ф.И. Дана, П.Е. Казанского, Б.Э. Кетрица, М.В. Родзянко, А.Л. Саатчиана, В.Н. Сперанского, Н.В. Хлебникова, Г.Л. Шечкова, В.Е. Якушкина.

Во времена Советского Союза разработкой проблем, касающихся избирательных систем и избирательного права, занимались О.Н. Знаменский, Г.Г. Ковязин, Ф.Н. Судариков, Я.А. Яковлев и многие другие.

На современном этапе развития нашей страны вопросами государственного устройства и различными аспектами избирательного права занимались Л.Г. Алехичева, В.М. Артемов, В.Н. Бутылин, Ю.А. Веденеев, И.И. Веремеенко, Е.К. Глушко, И.В. Гончаров, А.В. Иванченко, С.А. Капитонов, А.И. Ковлер, Л.М. Колодкин, А.М. Кононов, А.В. Корнев, В.Б. Коробов, В.И. Лысенко, А.Я. Малыгин, А.В. Мелехин, Н.А. Михалева, Р.С. Мулукаев, Л.Л. Попов, А.Е. Постников, Б.В. Россинский, Ю.Н. Старилов, Б.А. Страшун, К.Л. Яковлев. Однако они не рассматривали вопросы, определяющие порядок участия органов внутренних дел в обеспечении правопорядка и общественной безопасности в период подготовки и проведения избирательной кампании.

На этом акцентировали свое внимание такие ученые, как Н.А. Алексеев, М.Н. Артамошкин, В.И. Бутаева, Ф.П. Васильев, В.П. Заботин, В.В. Игнатенко, Е.П. Ищенко, В.А. Казюлин, Ю.Н. Климова, Л.А. Коврижных, В.В. Красинский, А.В. Семенистый, Н.М. Сизикова, И.Н. Степанов, И.Н. Толстикова, В.Н. Фальков, А.В. Шапошников.

Однако всестороннего изучения административно-правового обеспечения правопорядка и общественной безопасности на всех стадиях избирательного процесса не осуществлялось. Кроме этого, работы перечисленных ученых вышли в свет до принятия ныне действующих федеральных законов, регулирующих эту область общественных отношений. Все это и определило выбор данной темы диссертационного исследования.

**Объектом исследования** является совокупность общественных отношений, складывающихся в сфере административно-правового обеспечения органами внутренних дел правопорядка и общественной безопасности в период подготовки и проведения избирательной кампании в Российской Федерации.

**Предмет исследования** составляют нормативные правовые акты, регламентирующие деятельность органов внутренних дел по обеспечению правопорядка и общественной безопасности в период подготовки и проведения избирательных кампаний; административно-правовые нормы, содержащиеся в избирательном законодательстве, регулирующие вопросы обеспечения правопорядка и общественной безопасности; различные источники эмпирической информации; научные источники; непосредственно сама деятельность органов внутренних дел.

**Гипотезой исследования** является предположение, что подробное изучение административно-правового обеспечения органами внутренних дел правопорядка и общественной безопасности в период подготовки и проведения избирательных кампаний позволит разработать теоретические и методические положения, которые будут способствовать осмыслению этих процессов. Кроме того, будут предложены пути совершенствования правового регулирования деятельности органов внутренних дел, что существенно повысит эффективность их деятельности в указанный период. В то же время подробное изучение противоправных избирательных технологий позволит разработать предложения в избирательное законодательство и Кодекс РФ об административных правонарушениях.

**Цель исследования** –на основе анализа административно-правового обеспечения органами внутренних дел правопорядка и общественной безопасности в период подготовки и проведения избирательной кампании предложить пути совершенствования административной деятельности органов внутренних дел и нормативных правовых актов, регулирующих эту область общественных отношений.

Для достижения указанной цели необходимо определить и решить следующие задачи исследования:

**–** проанализировать нормативную правовую базу, регулирующую общественные отношения в сфере обеспечения правопорядка и общественной безопасности в период подготовки и проведения избирательных кампаний с целью внесения предложений по совершенствованию;

– обобщить опыт практической деятельности органов внутренних дел при обеспечении правопорядка и общественной безопасности в период подготовки и проведения избирательных кампаний;

– определить цель и задачи деятельности органов внутренних дел Российской Федерации как одного из субъектов обеспечения правопорядка и общественной безопасности в период подготовки проведения избирательной кампании;

– определить функции органов внутренних дел и принципы их реализации в рассматриваемый период, уточнить внутренние и внешние факторы, влияющие на порядок обеспечения правопорядка и общественной безопасности органами внутренних дел в период подготовки и проведения избирательной кампании;

– разработать концептуальные подходы к административно-правовому обеспечению органами внутренних дел правопорядка и общественной безопасности в период подготовки и проведения избирательных кампаний;

– рассмотреть порядок выявления административных правонарушений в сфере защиты избирательных прав граждан, предложить пути совершенствования норм Кодекса РФ об административных правонарушениях и избирательного законодательства;

– на основе анализа нормативных правовых актов и практических материалов разработать и предложить пути совершенствования теоретических, правовых и организационных основ административно-правового обеспечения правопорядка и общественной безопасности органами внутренних дел в период подготовки проведения избирательных кампаний.

**Методология и методика исследования**. Методологическую основу составили общенаучные методы (сравнение, анализ и синтез, восхождение от абстрактного к конкретному и наоборот, системный и структурный подход); специальные методы (социологический, функциональный); частнонаучные методы (логический, сравнительно-правовой, формально-юридический, методы выработки правовых решений, толкования норм права и имитационного моделирования).

**Теоретическую основу исследования** составили труды российских правоведов по теории права, науке управления, конституционному, административному, информационному, муниципальному и другим отраслям права; работы, касающиеся проблем административно-правового обеспечения деятельности государственных органов исполнительной власти, в том числе органов внутренних дел в период подготовки и проведения избирательных кампаний. Использованы и источники других разделов науки, что позволило избежать узкоспециального подхода к исследуемой проблеме.

**Правовую базу исследования** составили Конституция Российской Федерации, международные договоры и соглашения, нормативные правовые акты РФ, ведомственный нормативный материал Центральной избирательной комиссии РФ и МВД России.

**Эмпирическую базу исследования** составила информация, полученная в ходе анализа материалов практической деятельности ГУОООП МВД России в период выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации шестого созыва (декабрь 2011 г.) и выборов Президента России (март 2012 г.). Проведено исследование информационно-аналитических материалов Управления МВД Российской Федерации по Ивановской области «Об итогах охраны правопорядка и общественной безопасности в период подготовки и проведения выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации шестого созыва (декабрь 2011 г.)». Использованы материалы, полученные при изучении деятельности У МВД России по городскому округу Химки ГУ МВД России по Московской области в период проведения выборов главы городского округа (октябрь 2012 г.).

Проведен анализ информационно-аналитических материалов Центральной избирательной комиссии Российской Федерации в период выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации шестого созыва (декабрь 2011 г.) и выборов Президента России (март 2012 г.). Исследованы сборники сведений ЦИК России о заявленных нарушениях избирательного законодательства в ходе избирательных кампаний по выборам депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации шестого созыва (декабрь 2011 г.) и выборов Президента России (март 2012 г.).

Осуществлялся сбор социологических данных с помощью проведения опроса квалифицированных анкетеров и интервьюеров, всего опрошено 240 сотрудников органов внутренних дел. Репрезентативность данного исследования подтверждает соответствие выборки (участников опроса) характеристикам генеральной совокупности (т. е. руководящего состава органов внутренних дел). Процентное соотношение указывает, что в опросе приняли участие руководители подразделений органов внутренних дел, чья деятельность связана с обеспечением правопорядка и общественной безопасности в период подготовки и проведения избирательных кампаний. Охвачены различные уровни руководящего состава от начальника отдела, отделения до заместителя начальника полиции.

**Научная новизна исследования** заключается в том, что данная работа представляет собой комплексный анализ административно-правового обеспечения правопорядка и общественной безопасности органами внутренних дел в период подготовки и проведения избирательной кампании. В ходе исследования определены цель, принципы, задачи и функции органов внутренних дел в рассматриваемый период; систематизированы административно-правовые формы и методы оказания содействия органами внутренних дел избирательным комиссиям в реализации избирательных прав граждан и обеспечения правопорядка и общественной безопасности во время выборов; выявлены факторы, оказывающие влияние на обеспечение правопорядка и общественной безопасности в период подготовки и проведения избирательной кампании; сформулированы предложения по совершенствованию административно-правового и организационного обеспечения деятельности органов внутренних дел в указанной сфере; разработаны концептуальные подходы к административно-правовому обеспечению органами внутренних дел правопорядка и общественной безопасности в период подготовки и проведения избирательных кампаний.

**Основные положения, выносимые на защиту.** Автор формулирует, аргументирует и выносит на защиту следующие основные положения.

1. Авторское определение термина *«административно-правовое обеспечение» правопорядка и общественной безопасности в период подготовки и проведения избирательных кампаний, под которым следует понимать совокупность административно-правовых средств, при помощи которых осуществляется управленческое воздействие на общественные отношения, складывающиеся в период подготовки и проведения избирательных кампаний между участниками избирательного процесса с целью обеспечения правопорядка и общественной безопасности.*
2. Авторская классификация внутренних и внешних факторов и их характеристики влияющие на обеспечение правопорядка и общественной безопасности органами внутренних дел в период подготовки и проведения избирательной кампании.

*Внутренние факторы:* а) отсутствие соответствующей современным требованиям нормативной регламентации деятельности сотрудников органов внутренних дел в период подготовки и проведения избирательной кампании; б) недостаточность административно-юрисдикционных полномочий; в) несовершенство организационно-штатного построения подразделений по охране общественного порядка и общественной безопасности; г) отсутствие единого субъекта оперативного управления взаимодействующих с органами внутренних дел правоохранительных органов; д) отсутствие алгоритма действий сотрудников органов внутренних дел на стадиях избирательного процесса; е) недостаточное материально-техническое обеспечение сотрудников органов внутренних дел, принимающих участие в обеспечении правопорядка и общественной безопасности в период подготовки и проведения избирательной кампании.

*Внешние факторы:* а) попытки, предпринимаемые организованными преступными сообществами проникнуть в органы народного представительства либо на выборные должности продвинуть своих представителей, которые в последующем будут представлять их интересы; б) преступные посягательства со стороны общественных объединений, участвующих в избирательном процессе, направленные на возбуждение социальной, расовой, национальной или религиозной розни; в) подкуп избирателей; г) нарушения порядка проведения агитации и порядка формирования избирательных фондов политических партий, оплаты агитационных мероприятий и агитационных материалов; д) нарушения правопорядка и общественной безопасности на избирательных участках, в помещениях для голосования и на территории вокруг них; е) скрытые попытки иностранных организаций оказать финансовое влияние на процесс проведения выборов (финансирование общественных объединений, а также официально зарегистрированных политических партий, предпринимающих попытки дестабилизации политической обстановки в стране); ж) информационное воздействие отдельных иностранных государств с помощью распространения незаконно изготовленных агитационных материалов на процесс проведения выборов в России.

1. Разработанный автором алгоритм деятельности органов внутренних дел по обеспечению правопорядка и общественной безопасности в период подготовки избирательной кампании на стадиях: назначения выборов; образования избирательных округов, в том числе единого избирательного округа, избирательных участков, составление списков избирателей; выдвижения кандидатов и их регистрация, и в период проведения избирательной кампании на стадиях: информационного обеспечения выборов и проведения предвыборной агитации; голосования и определение итогов голосования.
2. Вывод автора, что совершенствованию административно-правового обеспечения деятельности органов внутренних дел в период подготовки и проведения избирательных кампаний будут способствовать следующие дополнения в нормативные правовые акты:

– внесение дополнений в п. 1 ч. 2 ст. 28.3 КоАП РФ[[3]](#footnote-4), предусматривающих расширение полномочий должностных лиц органов внутренних дел по составлению протоколов об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 5.18. «Незаконное использование денежных средств при финансировании избирательной кампании кандидата, избирательного объединения, деятельности инициативной группы по проведению референдума, иной группы участников референдума»; ст. 5.19. «Использование незаконной материальной поддержки при финансировании избирательной кампании, кампании референдума»; ст. 5.20. «Незаконное финансирование избирательной кампании, кампании референдума, оказание запрещенной законом материальной поддержки, связанные с проведением выборов, референдума выполнение работ, оказание услуг, реализация товаров бесплатно или по необоснованно заниженным (завышенным) расценкам»;

– внесение дополнений в п. 31 ст. 12 Федерального закона от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» следующей обязанностью: «проводить обследование на предмет технической обеспеченности и антитеррористической защищенности здания и помещения избирательных комиссий, избирательных участков, помещения для хранения избирательной документации и помещений для голосования»;

– разработать и утвердить нормы технической обеспеченности, антитеррористической защищенности и оснащенности средствами охранной сигнализации зданий и помещений избирательных комиссий, избирательных участков, помещений для хранения избирательной документации и помещений для голосования;

– главу 19 КоАП РФ целесообразно дополнить статьей 19.5.1 «Невыполнение предписаний, направленных на антитеррористическую защищенность и безопасность объектов проведения массовых мероприятий» следующего содержания: «Невыполнение предписаний органов государственной власти, иных уполномоченных нормативными правовыми актами органов, направленных на антитеррористическую защищенность и обеспечение безопасности объектов проведения массовых мероприятий влечет наложение административного штрафа».

1. Разработанные и научно обоснованные автором предложения по совершенствованию совместной организационной деятельности органов внутренних дел и избирательных органов по обеспечению правопорядка и общественной безопасности в период подготовки и проведения избирательных кампаний, в частности:

– на стадии назначения выборов и до объявления итогов голосования создавать единый «оперативный штаб сил правопорядка во время выборов», в состав которого должны войти представители органов исполнительной власти (МВД России, ФСБ России, Минюст России, ФМС России, СК России) с целью координации совместных мероприятий;

– вносить в календарный план мероприятий по подготовке и проведению выборов, разрабатываемый избирательной комиссией, организующей выборы, согласованные с органами внутренних дел мероприятия по проведению обследований на предмет технической обеспеченности и антитеррористической защищенности здания и помещения избирательных комиссий, избирательных участков, помещений для хранения избирательной документации и помещений для голосования. Обязанности по проведению обследования возложить на подразделения органов внутренних дел, а ответственность за устранение выявленных недостатков в ходе обследования на глав местных администраций муниципальных районов, городских округов, внутригородских территорий городов федерального значения.

**Практическая значимость результатов исследования** состоит в развитии научных положений, касающихся обеспечения правопорядка и общественной безопасности органами внутренних дел в период подготовки и проведения избирательных кампаний. Выводы и предложения, полученные в результате проведенного исследования, можно использовать как при разработке и совершенствовании российского законодательства в сфере обеспечения правопорядка и общественной безопасности в период подготовки и проведения избирательных кампаний, так и в процессе оптимизации деятельности органов внутренних дел в рассматриваемый период. Кроме того, информационные материалы и положения, содержащиеся в диссертации, могут быть применены в преподавании учебных дисциплин «Административное право», «Административная деятельность органов внутренних дел», «Организация охраны общественного порядка и обеспечение общественной безопасности».

**Апробация результатов исследования.** Диссертация подготовлена и обсуждена на кафедре управления деятельностью служб обеспечения общественного порядка Академии управления МВД России. Основные положения и выводы диссертационного исследования нашли отражение в методических разработках и наиболее значимых публикациях автора: 1) методические рекомендации «Охрана общественного порядка и общественной безопасности в период подготовки и проведения выборов и референдумов»; 2) монография «Административно-правовое обеспечение органами внутренних дел правопорядка и общественной безопасности в период подготовки и проведения избирательных кампаний (на примере выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации шестого созыва (декабрь 2011 г.) и выборов Президента Российской Федерации (март 2012 г.)».

Основные положения и выводы диссертационного исследования нашли отражение в публикациях и выступлениях автора на научно-практических конференциях в Академии управления МВД России и других учебных заведениях: «Общественная безопасность: методология исследования и практика обеспечения» (19.11.2010, Академия управления МВД России); на межвузовском научно-практическом семинаре «Актуальные вопросы совершенствования деятельности служб и подразделений полиции в области охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности (25.10.2011, Академия управления МВД России); на международной научно-практической конференции «Кутафинские чтения: правое развитие России: теория и практика» (28.11.2011, Московская государственная юридическая академия им. О.Е. Кутафина); «Актуальные проблемы законодательства об административных правонарушениях: материальный и процессуальные аспекты» (22.02.2012, Московская государственная юридическая академия им. О.Е. Кутафина); круглый стол «Административная юрисдикция и административно-юрисдикционная деятельность: теория и практика» (16.05.2012, Всероссийская государственная налоговая академия); «Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права» (15.03.2013, Санкт-Петербургский университет МВД России).

Результаты работы внедрены в учебный процесс Московской академии предпринимательства при Правительстве Москвы; филиала федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Российский государственный гуманитарный университет» в г. Иваново; Ивановского филиала Владимирского юридического института ФСИН России, а также в практическую деятельность Управления МВД России по городскому округу Химки, УМВД России по Ивановской области. По результатам проведенного исследования всего было подготовлено 23 работы, из них 5 – статьи в журналах, рекомендуемых ВАК, 16 – статей в других научных изданиях, 1 методическая рекомендация, 1 монография; общий объем – 16,1 п. л.

**Структура и объем работы.** Структура диссертационного исследования обусловлена его целью и задачами. Диссертация состоит из введения, двух глав, включающих шесть параграфов, заключения, библиографического списка и приложений.

**СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ**

Во **введении** обосновываются актуальность, научная новизна, теоретическая и практическая значимость выбранной темы, определяются объект и предмет, цели и задачи исследования, раскрывается методологическая основа, излагаются основные положения, выносимые на защиту, содержатся сведения об апробации результатов диссертационного исследования.

**В** **первой главе «Теоретико-правовые основы обеспечения правопорядка и общественной безопасности органами внутренних дел в период подготовки и проведения избирательных кампаний»**, состоящей из трех параграфов, рассматриваются теоретические и правовые основы обеспечения правопорядка и общественной безопасности органами внутренних дел России в период подготовки и проведения избирательных кампаний, а также обеспечение избирательных прав граждан и общественной безопасности органами правопорядка зарубежных стран в рассматриваемый период.

В *первом параграфе* автором исследуется понятийно-категорийный аппарат, используемый в диссертационном исследовании: «выборы», «избирательная кампания», «избирательный процесс», «стадии избирательного процесса», «административно-правовое обеспечение», «правопорядок» и «общественная безопасность».

Диссертантом дается авторское определение термина *«административно-правовое обеспечение»* правопорядка и общественной безопасности в период подготовки и проведения избирательных кампаний. Кроме того, автор констатирует, что термин «правопорядок» в период подготовки и проведения избирательной кампании включает в себя следующие элементы: доминирование юридических принципов и норм, регулирующих порядок подготовки и проведения избирательной кампании; процесс исполнения юридических принципов и норм, устанавливающих порядок подготовки и проведения избирательной кампании; результат, который определяется как необходимый уровень, в котором граждане беспрепятственно реализуют избирательные права в атмосфере свободы выбора гласности и демократии.

Анализируя материалы, используемые в ходе исследования, диссертант определяет субъекты обеспечения правопорядка и общественной безопасности в период подготовки и проведения избирательных кампаний, одним из которых являются органы внутренних дел, здесь же определены и классифицированы основные объекты, подлежащие защите органами внутренних дел в рассматриваемый период.

Исследование позволило выделить внутренние и внешние факторы, влияющие на порядок обеспечения органами внутренних дел правопорядка и общественной безопасности в период подготовки и проведения избирательной кампании. На основе полученных результатов определена цель правоохранительной деятельности органов внутренних дел в период подготовки и проведения избирательной кампании.

Диссертант определяет ряд специфических принципов, которыми руководствуются органы внутренних дел при достижении поставленной цели. В ходе исследования установлены задачи органов внутренних дел по обеспечению правопорядка и общественной безопасности во время подготовки и проведения избирательной кампании. Сформулировав их, автор определяет административно-правовые средства, под которыми понимает действия, осуществляемые органами внутренних дел в пределах административно-правовых форм и методов, выраженные в конкретных способах непосредственного целенаправленного управленческого воздействия на участников избирательного процесса (их волю, сознание, поведение), которые используются для реализации функций, достижения поставленных целей и решения задач.

Во *втором параграфе* рассматривается административно-правовое регулирование деятельности органов внутренних дел по обеспечению правопорядка и общественной безопасности в период подготовки и проведения избирательных кампаний.

Анализируя нормативные правовые акты, регулирующие деятельность органов внутренних дел в период подготовки и проведения избирательных кампаний, диссертант отмечает, что они состоят из совокупности международных и национальных законодательных актов, а также национальных подзаконных нормативных правовых актов, включая ведомственные. Этот широкий перечень нормативных правовых актов закрепляет в себе нормы, определяющие обязанности и полномочия органов внутренних дел в период подготовки и проведения избирательных кампаний.

Проведя их анализ, соискатель определяет *функции органов внутренних дел в рассматриваемый период*, понимая под ними *основные направления деятельности*, которые характеризуются как объективная необходимость для достижения поставленных целей и решения задач.

Первое направление – это содействие избирательным комиссиям в реализации избирательных прав граждан; второе ‒ обеспечение правопорядка, общественной безопасности в период подготовки и проведения избирательных кампаний (в последующем автор детально раскрывает к каким конкретно действиям сводится каждое из указанных направлений).

В *третьем параграфе* рассмотрены вопросы обеспечения избирательных прав граждан и общественной безопасности органами правопорядка зарубежных стран в период подготовки и проведения избирательных кампаний.

Установлено, чтоизбирательные кампании занимают особое место в политической жизни современных государств. Порядок их проведения определяет дальнейший суверенный вектор развития страны и, как следствие, ее политических и государственных структур, институтов гражданского общества. В то же время соискатель отмечает, что политические режимы вне зависимости от их классификации нуждаются в процедуре проведения выборов, так как именно избирательные кампании придают легитимный статус представительным органам и выборным должностным лицам. Приобретенный статус позволяет определить и развивать внешнюю и внутреннюю политику государства в целях его устойчивого развития.

Проанализировав международные правовые акты, диссертант установил, что обязанностью по проведению избирательных кампаний возложена на самостоятельные избирательные органы (комиссии), статус и полномочия которых установлены Конституцией, нормативными актами государства и международными стандартами. Однако существуют и исключения: в ряде европейских стран, в частности в Бельгии, Италии, Нидерландах, Франции, органом, организующим выборы, является Министерство внутренних дел, а не избирательные комиссии.

На этот орган исполнительной власти возложен широкий спектр задач по организации избирательных кампаний. Кроме того, МВД Франции и Италии имеют право издавать собственные нормативные правовые акты, направленные на развитие и толкование законодательства о выборах. Органы правопорядка проводят ряд избирательных процедур, таких как регистрация и учет избирателей, подготовка списков избирателей, материально-техническое оснащение мест для голосования, регистрация политических партий. Для этого в составе МВД предусмотрены специальные подразделения, в обязанности которых входят подготовка и проведение избирательных кампаний.

Изучив порядок подготовки и проведения избирательных кампаний в странах Европейского союза, диссертант обращается к государствам, входящим в состав Содружества Независимых Государств. Отмечает, что в Белоруссии, Украине, Республике Кыргызстан и других странах Содружества имеется схожий с Россией порядок подготовки и проведения избирательных кампаний и участия органов внутренних дел в обеспечении избирательных прав граждан. Это обусловлено тем, что на протяжении долгого времени страны, входящие в состав Советского Союза, развивались параллельно, до сих пор во многом сохранив схожую структуру административно-территориального деления и сходство в структуре органов государственной власти.

Подводя итог, диссертант отмечает, что избранная Российской Федерацией модель во многом соответствует международным демократическим стандартам, так как они имплементированы в российское законодательство; а органы внутренних дел России осуществляют правоохранительные функции, не оказывая влияния на избирательный процесс. Все это говорит о том, что опыт обеспечения избирательных прав граждан и общественной безопасности органами правопорядка Франции и Италии заслуживает должного внимания, но не подходит для Российской Федерации.

**Во второй главе «Административно-правовое обеспечение правопорядка и общественной безопасности органами внутренних дел на различных стадиях избирательного процесса»**, состоящей из трех параграфов, рассматриваются особенности правовых и организационных основ обеспечения правопорядка и общественной безопасности в период подготовки и проведения избирательной кампании, а также основные направления совершенствования административно-правового обеспечения правопорядка и общественной безопасности органами внутренних в рассматриваемый период.

В *первом параграфе* исследуется административно-правовое обеспечение правопорядка и общественной безопасности органами внутренних дел в период подготовки избирательной кампании.

К *периоду подготовки избирательной кампании* диссертант относит следующие стадии избирательного процесса: а) назначение выборов; б) образование избирательных округов, в том числе единого избирательного округа, избирательных участков, составление списков избирателей на основе сведений о государственной регистрации (учете) избирателей; в) выдвижение кандидатов (списков кандидатов) и их регистрация.

Диссертант констатирует, что на стадии назначения выборов решаются вопросы координации и взаимодействия органов государственной власти в целях обеспечения правопорядка и общественной безопасности, вырабатываются согласованные управленческие решения в рамках совещательных, коллегиальных органов управления силами и средствами государственных органов и в том числе органов внутренних дел.

Изучая и анализируя порядок административно-правового обеспечения органами внутренних дел правопорядка и общественной безопасности на стадии образования избирательных округов, избирательных участков, составления списков избирателей на основе сведений о государственной регистрации (учете) избирателей, соискатель определяет, что деятельность органов внутренних дел на данной стадии направлена на подготовку к непосредственному проведению избирательной кампании. Здесь же органы внутренних дел проводят мероприятия, направленные на сбор, обобщение и анализ информации об избирателях, избирательных округах и избирательных участках.

По мнению автора, весьма значимым и многофункциональным видом административной деятельности представляется участие органов внутренних дел на стадии выдвижения кандидатов (списка кандидатов) и их регистрации. Они обеспечивают правопорядок и общественную безопасность во время съезда политических партий, решающих вопрос о выдвижении кандидата (списка кандидатов); предоставляют сведения избирательным комиссиям о привлечении кандидата к уголовной либо административной ответственности с целью противодействия процессам проникновения во власть криминального элемента; с привлечением специалистов-почерковедов осуществляют проверку подписей в подписных листах.

Во *втором параграфе* исследовано административно-правовое обеспечение правопорядка и общественной безопасности органами внутренних дел в период проведения избирательной кампании.

К *периоду проведения избирательной кампании* соискатель относит следующие стадии избирательного процесса: а) стадию информационного обеспечения выборов и проведения предвыборной агитации; б) стадию голосования и определения итогов голосования.

Диссертант исследует деятельность органов внутренних дел во время проведения агитации как составной части стадии информационного обеспечения выборов. И отмечает, что органы внутренних дел во время агитации выявляют и пресекают распространение незаконной агитационной продукции; устанавливают источники незаконного финансирования избирательных кампаний; пресекают незаконное финансирование избирательных кампаний; предотвращают попытки дестабилизации ситуации в период выборов с помощью распространения идей сепаратизма, экстремизма, национальной нетерпимости.

Кроме того, исследование показало, что средства воздействия на избирателей с помощью агитации постепенно перемещаются в зону Интернета. Отсутствие нормативного правового регулирования порядка размещения и распространения предвыборной агитации Сети отрицательно сказывается на практике обеспечения правопорядка и общественной безопасности во время избирательных кампаний. Рассмотрение порядка проведения агитации позволило автору предложить изменения в КоАП РФ.

По мнению автора, административно-правовое обеспечение правопорядка и общественной безопасности органами внутренних дел на стадии голосования является одной из самых важных функций. Деятельность органов внутренних дел на данной стадии направлена на обеспечение свободного от запугивания, угроз и подкупа волеизъявления граждан. Кроме того, особое внимание здесь следует уделять вопросам безопасности всех участников избирательного процесса, а также защиты от преступных посягательств избирательной документации и имущества избирательных комиссий. Принимаются меры по обеспечению технической укрепленности и антитеррористической устойчивости избирательных комиссий, избирательных участков, помещений для голосования и мест хранения избирательной документации.

В *третьем параграфе* рассматриваются основные направления совершенствования административно-правового обеспечения правопорядка и общественной безопасности органами внутренних дел на различных стадиях избирательного процесса.

Автор обосновывает собственную позицию, согласно которой на стадии назначения выборов необходимо создавать «единый оперативный штаб сил правопорядка» во время проведения избирательных кампаний, в который должны войти правоохранительные органы исполнительной власти (МВД России, ФСБ России, Минюст России, СК России, ФМС России).

Диссертант доказывает необходимость совершенствования административно-правового обеспечения деятельности органов внутренних дел в период подготовки и проведения избирательных кампаний, предлагает конкретные дополнения в действующее законодательство (отражены в положениях, выносимых на защиту).

Соискатель аргументирует необходимость совершенствования организационных мероприятий, направленных на обеспечение правопорядка и общественной безопасности (отражены в положениях, выносимых на защиту).

Так, автор отмечает, что предложенные пути совершенствования законодательства и организационных мероприятий позволят увеличить степень безопасности субъектов, подлежащих защите органами внутренних дел; будет приобретена оконченная формула противодействия органами внутренних дел незаконной агитационной продукции.

**В заключении подводятся итоги проведенного исследования и излагаются основные его результаты.** Констатируется, что административно-правое обеспечение правопорядка и общественной безопасности органами внутренних дел в период подготовки и проведения избирательной кампании является важнейшим направлением деятельности. На основе взаимодействия органов внутренних дел, избирательных комиссий и других органов государственной власти осуществляется защита избирательных прав граждан Российской Федерации.

**Основные положения диссертационного исследования** отражены в 23 научных работах автора общим объемом 15,6 п. л.

**Статьи, опубликованные в изданиях, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией Министерства образования и науки Российской Федерации для публикации результатов диссертационных исследований.**

1. *Чистобородов И.Г.* Коррупционные факторы в период проведения избирательных и выборных кампаний // Пробелы в российском законодательстве. М., 2010. № 5. С. 21‒25. 0,2 п. л.

2. *Чистобородов И.Г.* Административно правовая юрисдикция органов внутренних дел в период агитации при проведении избирательной кампании // Пробелы в российском законодательстве. М., 2011. № 1. С. 241–245. 0,3 п. л.

3. *Чистобородов И.Г.* Иностранное воздействие на ход избирательных компаний // Вестник Тверского государственного университета. Серия «Право». 2012. № 11. С. 111–115. 0,2 п. л.

4. *Чистобородов И.Г.* Роль Министерства внутренних дел в организации и проведении выборов в зарубежных странах // Вестник Орловского государственного университета. Серия «Новые гуманитарные исследования». 2012. № 7 (27). С. 436 – 440. 0,4 п. л.

5.*Чистобородов И.Г.* Организационно-правовая конструкция обеспечения взаимодействия правоохранительных органов в период назначения выборов // Труды Академии управления МВД России. 2013. № 1 (25). С.121–125. 0.2 п. л.

**Статьи, опубликованные в других научных изданиях:**

6. *Чистобородов И.Г.* Организация охраны общественного порядка и безопасности в период проведения избирательных кампаний: сб. науч. трудов междунар. межвуз. науч. конф. (Московский институт предпринимательства и права). М., 2010. Вып. 9. Т. 2. С. 152–156. 0,2 п. л.

7. *Чистобородов И.Г.* Особенности обеспечения общественного порядка органами внутренних дел в период агитации при проведении избирательной кампании: сб. статей по матер. всерос. науч. практ. конф. в Академии управления МВД России. 19 нояб. 2010 г. С. 100 – 107. 0.2 п. л.

8. *Чистобородов И.Г.* Административно-правовой режим избирательной кампании: Актуальные вопросы совершенствования деятельности служб и подразделений полиции в области охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности (Академия управления МВД России). М., 25 окт. 2011 г. № 3. С. 172–180. 0,2 п. л.

9. *Чистобородов И.Г.* Административно-правовое регулирование правопорядка и общественной безопасности во время выборов: сб. статей межвуз. науч. практ. семинара (Академия управления МВД России). М., 25 окт. 2011 г. С 95–110. 0,5 п. л.

10. *Чистобородов И.Г.* Противодействие органов внутренних дел экстремистским проявлениям в период выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации шестого созыва: сб. науч. статей (Академия управления МВД России). М., 25 нояб. 2011 г. С. 248–251. 0,2 п. л.

11. *Чистобородов И.Г.* Органы внутренних дел как субъект обеспечения правопорядка и общественной безопасности: сб. статей науч. практ. конф. слушателей и адъюнктов (Академия управления МВД России). М., 30 нояб. 2011 г. С. 187–194. 0,3 п. л.

12. *Чистобородов И.Г.* Взаимодействие избирательных комиссий с органами внутренних дел в период проведения федеральных выборов 2011-2012 годах: сб. науч. статей (Академия управления МВД России). М., 2012 С. 19–24. 0,2 п. л.

13. *Чистобородов И.Г.* О необходимости установления административной ответственности за неисполнение предписаний по технической укрепленности и антитеррористической защищенности мест хранения избирательных бюллетеней и помещений для голосования: Козловские чтения: матер. междунар. науч. практ. конф. (Московская государственная юридическая академия им. О.Е. Кутафина) М., 2012. С. 139–143. 0,1 п. л.

14. *Чистобородов И.Г.* Влияние сети Интернет на состояние правопорядка и общественной безопасности в период избирательных кампаний: Кутафинские чтения: матер. междунар. науч. практ. конф. (Московская государственная юридическая академия им. О.Е. Кутафина) М., 2012. С. 134–142. 0,3 п. л.

15. *Чистобородов И.Г.* Органы внутренних дел как субъект обеспечения безопасности системы ГАС «Выборы», технических средств подсчета голосов, средств видеонаблюдения и трансляции изображения с избирательных участков в сети Интернет в период проведения избирательных кампаний: сб. статей всерос. конф. «Информатизация и информационная безопасность правоохранительных органов» (Академия управления МВД России). М., 2012 С. 120–123. 0,2 п.л.

16. *Чистобородов И.Г.* Деятельность неправительственных организаций на территории России: сб. статей «Юридические науки» М., Спутник +. 2012. С. 37–39. 0,2 п. л.

17. *Чистобородов И.Г.* Обеспечение безопасности в период выборов в России: сб. статей «Актуальные проблемы современной науки». М., Спутник +. 2012 С. 77–81. 0,2 п. л.

18. *Чистобородов И.Г.* Соотношение стадий избирательного процесса и административно-правовых и организационных форм обеспечения правопорядка и общественной безопасности органами внутренних дел: матер. междунар. науч. практ. конф. Екатеринбург, 7 дек. 2012 г. В 2-х ч. С. 96–102. 0.2 п. л.

19. *Чистобородов И.Г.* О совершенствовании нормативно-правовых актов регулирующих порядок проведения публичных мероприятий: сб. ст. межвуз. науч. практ. конф. «Актуальные вопросы совершенствования деятельности служб и подразделений полиции в области охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности». М., 2012. С. 217–220. 0,1 п. л.

20. *Чистобородов И.Г.* Теоретико-методологические основы деятельности органов внутренних дел в условиях административно-правого режима избирательной кампании: сб. статей «Уголовно-исполнительная система современной России: проблемы, тенденции, перспективы». Иваново, 2012. С. 61–76. 02 п. л.

21. *Чистобородов И.Г.* Основные направления совершенствования норм Кодекса РФ об административных правонарушениях в области ответственности за нарушения избирательного законодательства: матер. ежегодной всерос. науч. практ. конф, посвященной памяти Д.В. Сорокина «Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права», 15 марта 2013 г. С. 186–191. 0.2 п. л.

**Иные печатные труды:**

22. *Казюлин В.А., Чистобородов И.Г.* Охрана общественного порядка и общественной безопасности в период подготовки и проведения выборов и референдумов: метод. реком: М., 2011. 1,5 п. л.

23. *Чистобородов И.Г.* Административно-правовое обеспечение органами внутренних дел правопорядка и общественной безопасности в период подготовки и проведения избирательных кампаний (на примере выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации шестого созыва (декабрь 2011 г.) и выборов Президента России (март 2012 г.): монография. М., 2012. 10 п. л.

1. Послание Президента Владимира Путина Федеральному Собранию Российской Федерации // Рос. газ. 2012. № 287 (5960). [↑](#footnote-ref-2)
2. Встреча с молодыми парламентариями Президента РФ 13 мая 2011 г. в Костроме // Официальный сайт Президента РФ. URL: <http://news>.kremlin.ru/ transcripts/11236 (дата обращения: 13.05.2011). [↑](#footnote-ref-3)
3. Далее – КоАП РФ. [↑](#footnote-ref-4)