



Аналитическое управление
Аппарата Совета Федерации

АНАЛИТИЧЕСКИЙ ВЕСТНИК № 15 (672)

Состояние и нормативно-правовое обеспечение общественной безопасности и правопорядка в Российской Федерации

(к парламентским слушаниям 1 июня 2017 года)

Настоящий выпуск Аналитического вестника подготовлен по итогам Научно-методического семинара Аналитического управления Аппарата Совета Федерации на тему «Состояние и нормативно-правовое обеспечение общественной безопасности и правопорядка в Российской Федерации», состоявшегося 20 апреля 2017 года.

В семинаре приняли участие представители Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя, Академии управления МВД России, ФГКУ «Всероссийский научно-исследовательский институт МВД России».

В вестник вошли следующие материалы: вступительная статья председателя Комитета Совета Федерации по обороне и безопасности В.А. Озерова, статьи участников семинара.

Материалы вестника могут представлять интерес для членов Совета Федерации, депутатов Государственной Думы, законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, научного и экспертного сообществ.

СОДЕРЖАНИЕ

В.А. Озеров, председатель Комитета Совета Федерации по обороне и безопасности

Обеспечение общественной безопасности и правопорядка в Российской Федерации: новые вызовы и ответы..... 4

А.П. Шергин, главный научный сотрудник ФГКУ «ВНИИ МВД России», профессор кафедры административного права Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя, доктор юридических наук, заслуженный деятель науки Российской Федерации

Вопросы формирования единой правоохранительной политики..... 7

А.Н. Сандугей, заместитель начальника НИЦ № 4 ФГКУ «ВНИИ МВД России», кандидат юридических наук, доцент

О совершенствовании правовых основ обеспечения общественной безопасности в Российской Федерации..... 13

Г.Н. Василенко, доцент кафедры административного права Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя, кандидат юридических наук

О некоторых вопросах административно-правового обеспечения правопорядка в Российской Федерации 21

И.В. Потапенкова, доцент кафедры административной деятельности органов внутренних дел Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя, кандидат юридических наук

Проблемные аспекты деятельности территориальных органов МВД России по осуществлению контрольных (надзорных) полномочий в сфере миграции..... 28

Н.В. Лукашов, ведущий научный сотрудник отдела по исследованию стратегических проблем управления научно-исследовательского центра Академии управления МВД России, кандидат физико-математических наук, доцент

Об официальном номере абонента мобильной связи как

средстве повышения уровня общественной безопасности в Российской Федерации..... 33

Н.Н. Пестов, старший преподаватель Академии управления МВД России, кандидат юридических наук

Нормативно-правовое регулирование в области транспортной безопасности. Участие органов внутренних дел в повышении защищенности объектов транспортной инфраструктуры от актов незаконного вмешательства..... 40

А.М. Низаметдинов, начальник факультета подготовки и переподготовки кадров Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя, кандидат юридических наук, доцент

К вопросу о государственной стратегии безопасности дорожного движения в Российской Федерации..... 47

Обеспечение общественной безопасности и правопорядка в Российской Федерации: новые вызовы и ответы

В.А. Озеров, председатель
Комитета Совета Федерации по
обороне и безопасности

Под общественной безопасностью понимается состояние защищенности человека и гражданина, материальных и духовных ценностей общества от преступных и иных противоправных посягательств, социальных и межнациональных конфликтов, а также от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

Данные аспекты нашли отражение в ряде стратегических документов нашей страны. Так, вопросы обеспечения общественной безопасности и правопорядка на долгосрочную перспективу отражены в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года. Важным шагом стало утверждение Президентом России в 2013 году Концепции общественной безопасности, которая является основополагающим документом, определяющим государственную политику в этой сфере. В документе провозглашен приоритет профилактических мер, также предусмотрены совершенствование законодательства, создание государственной системы мониторинга состояния общественной безопасности, внедрение комплексных целевых программ обеспечения общественной безопасности.

К настоящему времени завершился первый этап реализации Концепции. Это повод для подведения некоторых итогов, анализа сложившейся ситуации. Следует отметить, что за последние годы законодатели приняли ряд федеральных законов, непосредственно касающихся обеспечения общественной безопасности и правопорядка. Среди важнейших – Федеральный закон об участии граждан в охране общественного порядка, а также Закон об основах профилактики правонарушений. Во многом благодаря их реализации имеются позитивные результаты в правоохранительной сфере. Так, Президент Российской Федерации В.В. Путин в ходе расширенной коллегии МВД России отметил, что в 2016 году удалось снизить показатель общего числа совершенных преступлений, в том числе тяжких и особо тяжких, преступлений против личности, разбоев, грабежей и краж. Снизилось и число преступлений экономической направленности.

За последние годы в стране выполнен большой объем работы по обеспечению безопасности в общественных местах. К охране порядка все активнее привлекаются граждане и общественные организации. Этому способствовало принятие во всех субъектах Федерации соответствующих нормативных актов.

Кроме того, усилена деятельность, направленная на обеспечение безопасности детского отдыха и перевозок детей. Введен целый ряд законодательных мер по повышению безопасности дорожного движения, в результате количество погибших на дорогах удалось снизить на одну треть.

Вместе с тем следует признать, что в целом состояние общественной безопасности в нашей стране сегодня можно охарактеризовать как нестабильное, требуемый уровень не достигнут. Так, почти половина преступлений остается нераскрытыми. Высок уровень террористической угрозы. На территории страны отмечается активность международных террористических организаций, которые привлекают наемников и боевиков, состоящих в экстремистских организациях, оказывают им финансовую помощь, поставляют оружие.

Террористический акт в метрополитене г. Санкт-Петербурга и мощнейшая кибератака, которая поразила сотни тысяч компьютеров по всему миру, еще раз продемонстрировали уязвимость социальной инфраструктуры и систем обеспечения жизнедеятельности.

Волна детского суицида, которая стала следствием распространения деструктивной информации в социальных сетях, – новая трагическая страница, которая требует применения неординарных мер защиты. В связи с этим сегодня необходима комплексная, последовательная и системная работа правоохранительных органов, образовательного сообщества, объединений родителей и институтов гражданского общества. Соответствующие законопроекты уже внесены на рассмотрение законодателей.

По-прежнему на повестке дня остро стоят вопросы распространения наркотических веществ, особенно синтетических. Проблема усугубляется вовлечением в преступную деятельность детей и подростков. Кроме того, расползание наркомании напрямую связано с нелегальной миграцией и финансированием терроризма. Поэтому требуются жесткие меры по пресечению каналов нелегальной миграции, любых фактов нарушения миграционного законодательства. Для мониторинга ситуации, принятия превентивных мер следует развивать

систему информационных ресурсов, наращивать сотрудничество с партнерами по Евразийскому союзу, другими интеграционными объединениями и странами.

Несмотря на положительную динамику последних лет, остается ряд нерешенных проблем в сфере обеспечения безопасности дорожного движения. Нам необходимо продолжать последовательную работу по сокращению количества дорожно-транспортных происшествий и снижению уровня смертности на дорогах. Для этого следует внедрять новые технологии безопасности, применять современные средства фиксации нарушений, отлаживать механизмы межведомственного взаимодействия МВД, МЧС, Минздрава России, других ведомств.

Актуальность вопросов в сфере обеспечения общественной безопасности возрастает в связи с запланированными в нашей стране мероприятиями международного уровня. Ближайшие из них – Всемирный фестиваль молодежи и студентов, Кубок конфедераций FIFA 2017 г., Чемпионат мира по футболу FIFA 2018 г.

Не случайно в рамках второго этапа реализации Концепции общественной безопасности запланировано принятие целевых программ, в том числе федеральных, региональных, муниципальных и отраслевых, по профилактике правонарушений, социальных и межнациональных конфликтов, предупреждению и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций. Также предусмотрено создание системы мониторинга проводимых профилактических мер, формирование согласованных механизмов сбора, обработки и хранения информации. Кроме того, планируется обобщить и проанализировать правоприменительную практику законодательных и иных нормативных правовых актов в правоохранительной сфере.

В целом, задачи по обеспечению общественной безопасности и правопорядка в Российской Федерации определены, и мы намерены решать их скрупулезно, последовательно и на системной основе.

Вопросы формирования единой правоохранительной политики

А.П. Шергин, главный научный сотрудник ФГКУ «ВНИИ МВД России», профессор кафедры административного права Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя, доктор юридических наук, заслуженный деятель науки Российской Федерации

Одним из условий устойчивого развития России является обеспечение правопорядка. В этих целях государство определяет нормативные рамки поведения субъектов права, создает механизм реализации правовых установлений, предусматривает меры противодействия правонарушениям. Охрана правопорядка, равно как и иная социально значимая деятельность, нуждается в регулятивно направляемом воздействии государства. Такое воздействие осуществляется посредством формирования и реализации государственной политики в области противодействия правонарушениям. Длительное время ее вектор определяла уголовная политика, проблемы которой активно разрабатывались учеными-криминологами (В.Н.Кудрявцев, С.В.Бородин, И.И.Карпец, Н.Ф.Кузнецова и др.). Основные направления уголовной политики, которые отражались в законодательстве, государственных программах, были ориентированы преимущественно на организацию противодействия преступности. Гипертрофия уголовной политики оставляла за ее рамками деятельность государства в области защиты общественных отношений от самых распространенных видов противоправного поведения – административных правонарушений.

Первой попыткой обосновать основные направления противодействия этим правонарушениям была Концепция административной политики Российской Федерации¹, подготовленная ВНИИ МВД России и получившая одобрение на международной научно-практической конференции в Московском университете МВД России (4

¹ См.: подробнее: Шергин А.П. О концепции административной политики: Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: материалы международной научно-практической конференции (4 апреля 2003 г.). – М.: Московский университет МВД России. С. 24-32.

апреля 2003 г.). К сожалению, эта научная инициатива так и осталась доктринальной попыткой.

Потребность разработки единой правоохранительной политики обусловлена необходимостью удовлетворительного выполнения государством его конституционной обязанности соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина (ст. 2 Конституции Российской Федерации).

Эффективное решение задач обеспечения общественной безопасности и общественного порядка должно опираться на знание природы, проявлений, интенсивности всех угроз существующему правопорядку. Основные внутренние угрозы национальной безопасности в публичной сфере - преступность и административная деликтность. Они являются взаимосвязанными деструктивными структурами, представляющими опасность для существующих общественных отношений. Недооценка борьбы с административными правонарушениями постепенно уходит в прошлое. В законодательстве формируется более гибкая модель противодействия противоправным проявлениям, основанная на интеграции уголовной и административной ответственности. Это проявляется в расширении смежных составов преступлений и административных правонарушений, увеличении составов преступлений с административной преюдицией. Декриминализация 2003 и 2011 годов перевела значительное количество уголовно наказуемых деяний в разряд административных правонарушений. Но следует иметь в виду, что эти противоправные деяния не исчезли из нашей жизни и правоприменительной практики, изменилась лишь их правовая оценка и вид юридической ответственности. Значительный прорыв в формировании единой правоохранительной политики осуществлен с принятием Федерального закона от 23.06.2016 г. № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации».

Впервые на законодательном уровне сформулировано обобщенное понятие правонарушения, под которым понимается преступление или административное правонарушение, представляющее собой противоправное деяние (действие или бездействие), влекущее уголовную или административную ответственность². В качестве

² Подчеркивая интегративный характер правонарушаемости П.П.Серков отмечает, что «нормы УК РФ и КоАП РФ фактически решают одну и ту же задачу». См.: Серков П.П.

основных плановых документов профилактики правонарушений указанный Федеральный закон признает государственные и региональные программы в этой сфере (ст. 7). Вместе с тем глубокая и сложная взаимосвязь между преступностью и административной деликтностью, которая стала не только масштабнее (ежегодно выявляется более 100 млн. административных правонарушений), но и опаснее, недостаточно учитывается в организации правоохранительной деятельности. Отсутствует комплексный анализ этих угроз правопорядку. Планы работы, прогнозы базируются преимущественно на криминологической оценке преступности (этот подход просматривается и в Федеральном законе от 23.06.2016 г.) без учета характеристик современной административной деликтности, что снижает возможности административной практики в предупреждении преступлений.

Следует особо отметить разнонаправленность уголовной и административной политики. Если первую характеризует либерализация уголовного законодательства (сокращение уголовно-наказуемых деяний, правовые льготы лицам, совершившим преступления и др.), то административно-деликтное законодательство демонстрирует расширение сферы применения административной ответственности, повышение репрессивности административных наказаний: увеличение размеров административного штрафа, расширение сферы административного ареста (для сравнения: Указ ПВС СССР от 17.04.1978 г. ограничил применение административного ареста только двумя составами правонарушений, в действующем КоАП РФ он может быть назначен за более двух десятков составов). Основным недостатком административной политики – «демония» административного запрета в законодательстве. Этот способ правового регулирования вытесняет позитивную организацию общественных отношений: он проще, не требует больших затрат. При разработке КоАП РФ не была проведена тотальная ревизия запретов прежнего государства, и многие «запреты-мифы» сохранены в законодательстве современной России. К ним добавились сотни новых статей Кодекса на основании более 500 федеральных законов, принятых за время действия КоАП РФ. Есть опасение, что третья кодификация административно-деликтного

законодательства не исправит такого положения (проекты новой редакции КоАП РФ дублируют не только запреты России, но и СССР). Нужны тотальная ревизия всех действующих административно-правовых запретов, независимая экспертиза проекта КоАП, реальный учет мнения населения при установлении административной ответственности. Не следует забывать, что обширная административная практика не способствует формированию партнерских отношений власти и граждан и является катализатором конфликтных ситуаций. В правовом государстве запрет должен устанавливаться только в том случае, если созданы все условия для правомерного поведения.

В отличие от уголовной статистики в стране нет полной информации о применении административных наказаний всеми субъектами, уполномоченными рассматривать дела об административных правонарушениях, что отрицательно сказывается на руководстве широкомасштабной административной практикой, на выработке обоснованных нормативных решений. Не случайно В.Н.Плигин, представляя 26 ноября 2015 года в Институте государства и права РАН проект новой редакции КоАП РФ, признал выборочность статистических сведений об административных правонарушениях, использованных при разработке данного законопроекта. Единая для всех субъектов административной юрисдикции форма статистической отчетности об административных правонарушениях АП-1, разработанная по инициативе ВНИИ МВД СССР и введенная Госкомстатом СССР в соответствии с постановлением ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 17 июля 1987 года, создала благоприятные возможности для улучшения аналитической работы и руководства административной практикой. Однако она просуществовала два года и с ликвидацией СССР была утрачена. Роскомстат о ней «забыл». О необходимости восстановления данной формы статистической отчетности ученые говорят полтора десятка лет, но безрезультатно. Мы вновь возвращаемся к этому вопросу, поскольку разработка стратегии противодействия административной деликтности предполагает полную информацию о данной угрозе правопорядку и деятельности всех субъектов административной юрисдикции. Без нее мониторинг применения административной ответственности, оценка деятельности всех субъектов административной юрисдикции (их уже более 70), прогноз развития административной деликтности остаются лишь благими пожеланиями.

В соответствии с Правилами проведения субъектами профилактики правонарушений мониторинга в сфере профилактики правонарушений, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 30.12.2016 г. № 1564 субъекты профилактики правонарушений ежегодно до 1 апреля представляют в МВД России статистические данные в сфере профилактики правонарушений в пределах своей компетенции. Но повторяюсь еще раз, эти данные будут основаны на уголовной статистике и выборочных данных ведомственной статистики о борьбе с административными правонарушениями.

Речь идет не только о восстановлении прежней формы статистической отчетности АП-1, а о разработке новой модели, отражающей содержание действующего законодательства об административной ответственности и современную организацию органов, уполномоченных на его применение. При ее подготовке необходимо согласование административной и уголовной статистики, поскольку действующие УК РФ и КоАП РФ содержат более ста смежных составов преступлений и административных правонарушений. Это особый блок правонарушаемости, объединяющий в деликтологическом плане значительный массив однородных противоправных деяний. Наличие такой системы информации позволит целенаправленно управлять правоприменительной практикой, единообразно оценивать деятельность всех уполномоченных органов по борьбе с преступностью и административной деликтностью, своевременно выявлять и реагировать на нарушения законности при применении мер административной ответственности.

Для формирования единой правоохранительной политики, по нашему мнению, нужно:

а) уяснение новой идеологии противодействия преступности и административной деликтности, основанной на интеграции уголовной и административной ответственности;

б) осуществление комплексной оценки преступности и административной деликтности как основных угроз правопорядку;

в) планирование деятельности органов внутренних дел и других правоохранительных структур с учетом не только оценок криминологической ситуации в регионе, но и состояния административной деликтности;

г) создание единой системы статистической информации о применении уголовного и административно-деликтного законодательства;

д) ориентация правоохранительной политики на выработку и реализацию мер по стимулированию правомерного поведения.

О совершенствовании правовых основ обеспечения общественной безопасности в Российской Федерации

А.Н. Сандугей, заместитель
начальника НИЦ № 4 ФГКУ
«ВНИИ МВД России», кандидат
юридических наук, доцент

Сфера обеспечения общественной безопасности всегда являлась предметом пристального внимания законодателя и зоной особой ответственности полномочных государственных органов.

Традиционно вопросы общественной безопасности соотносились с деятельностью полицейских органов, отвечающих за внутренние дела в российском государстве. После развала Российской империи наследником данного предмета деятельности государства была определена советская милиция, на которую возлагалось «принятие мер к обеспечению безопасности и общественного благоустройства»³.

Примечательно, что изначально обеспечение общественной безопасности в соответствии с Конституцией РСФСР 1925 года было отнесено к предмету ведения местных органов власти⁴. О неких основах общественной безопасности шла речь в руководящих началах по уголовному праву РСФСР (1919)⁵.

По мере реформирования органов внутренних дел, образования новых отраслевых и специализированных ведомств вопросы обеспечения общественной безопасности уже в 30-е годы прошлого столетия были перенесены в зоны ответственности пожарной охраны, строительного и санитарного контроля, органов здравоохранения и других ведомств.

Таким образом, на сегодняшний день к полномочным субъектам обеспечения общественной безопасности в Российской Федерации следует относить значительную долю контрольно-надзорных органов нашего государства, чьи административно-юрисдикционные полномочия закреплены в 23 главе КоАП РФ.

³ См.: Постановление НКВД РСФСР, Наркомюста РСФСР от 13.10.1918 г. «Об организации Советской Рабоче-Крестьянской Милиции (Инструкция)».

⁴ См.: Постановление XII Всероссийского Съезда Советов от 11.05.1925 г. «Об утверждении текста Конституции (Основного Закона) РСФСР».

⁵ См.: Постановление Наркомюста РСФСР от 12.12.1919 г. «Руководящие начала по уголовному праву Р.С.Ф.С.Р.».

Что же касается непосредственных участников обеспечения общественной безопасности, то помимо их должностных лиц к этой деятельности в нашей стране всегда на системной основе привлекались обычные граждане. Например, дворники были обязаны оказывать помощь милиции в деле надзора за порядком, за сохранением тишины, спокойствия и общественной безопасности в пределах своего домовладения до начала 1960 годов⁶.

Следует отметить, что в период с 1962 по 1991 год деятельность милиции связывается в большей степени с обеспечением общественного порядка и личной безопасности граждан. Лишь в Законе СССР от 06.03.1991 г. № 2001-1 «О советской милиции» и, соответственно, Законе Российской Федерации от 18.04.1991 г. № 1026-1 «О милиции» в качестве одной из основных задач милиции было определено обеспечение общественной безопасности.

В дальнейшем в ходе реформирования органов внутренних дел Федеральный закон от 07.02.2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» провозгласил обеспечение общественной безопасности в качестве предназначения полиции.

Указанным Федеральным законом одной из обязанностей полиции предусмотрено устранять угрозы безопасности граждан и общественной безопасности. Вносить в соответствии с УПК и КоАП РФ соответствующие представления об устранении причин и условий, способствующих реализации угроз безопасности граждан и общественной безопасности, совершению преступлений и административных правонарушений.

В связи с этим вполне очевидно, что разработка проекта Концепции общественной безопасности в Российской Федерации была возложена на МВД России, где ФГКУ «ВНИИ МВД России» сыграл ключевую роль в качестве головного исполнителя от Министерства.

Обусловлено это было не только поручением Министра внутренних дел Российской Федерации, но и давними научными интересами сотрудников института в этой области.

В советский период исследований по ряду причин институту не удавалось обосновать на концептуальном уровне и достичь единства взглядов отечественных ученых на существующие проблемы в сфере

⁶ См.: «Положение о дворниках и ночных сторожах» (утв. НКТ РСФСР 04.04.1925 г. № 112/1136).

обеспечения общественной безопасности в стране. Лишь в январе 1994 года вопрос о разработке концептуального документа в сфере обеспечения общественной безопасности впервые был поднят на самом высоком уровне и рассмотрен на заседании Межведомственной комиссии Совета Безопасности Российской Федерации по общественной безопасности.

В последующем в рамках поручений Совета Безопасности Российской Федерации осуществлялась работа над проектом Доктрины общественной безопасности, однако исследования по данной проблематике завершены не были.

В 2001 года работа над данным документом возобновилась по инициативе МВД России, но уже в виде разработки Концепции общественной безопасности Российской Федерации⁷.

В апреле 2002 года проект Концепции, подготовленный МВД России и Генеральной прокуратурой Российской Федерации, был рассмотрен в Государственно-правовом управлении Президента Российской Федерации и оценен неудовлетворительно. При этом разработка проекта Концепции была признана нецелесообразной, так как, по мнению экспертов, в подобном виде представленный документ дублировал Концепцию национальной безопасности Российской Федерации, а положения, касающиеся правового регулирования отношений, возникающих в сфере обеспечения общественной безопасности, не учитывали современное состояние законодательства нашего государства⁸.

Характерно, что разрабатываемая Концепция изначально по своей сущности и содержанию представляла систему научно обоснованных взглядов и идей относительно общественной безопасности как научной, так и практической категории, требующей правового и организационного обеспечения. При этом данный документ только лишь отчасти мог быть отнесен к документам государственного перспективного планирования в сфере безопасности и социально-экономического развития.

⁷ В соответствии с распоряжениями МВД России от 04.09.2001 г. № 1/16052 и от 12.09.2001 г. № 1/16189 была создана соответствующая рабочая группа.

⁸ В ходе предварительного согласования проект концепции также получил отрицательную оценку ученых Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации.

В связи с этим отсутствие правоустанавливающих либо обязывающих норм в его содержании изначально не могло и не может быть на сегодняшний день предметом правовой экспертизы.

В сентябре 2010 года Правительством Российской Федерации был утвержден Комплекс мер по исполнению Комплексного плана мероприятий по реализации Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года и Основ стратегического планирования в Российской Федерации. Пунктом 1 раздела II указанного документа МВД России определено главным разработчиком проекта Концепции общественной безопасности Российской Федерации (соисполнители ФСБ России, ФСО России и Генеральная прокуратура Российской Федерации)⁹.

Итогом неоднократных рабочих встреч с соисполнителями, консультаций и рабочих совещаний с представителями Аппарата Правительства РФ и Администрации Президента РФ, согласований с федеральными органами исполнительной власти, по истечении почти трех лет 14 ноября 2013 года стало утверждение Президентом Российской Федерации Концепции общественной безопасности в Российской Федерации.

Концепция была провозглашена основополагающим документом стратегического планирования, определяющим государственную политику в сфере обеспечения общественной безопасности¹⁰.

Примечательно, что на сегодняшний день в связи с принятием Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» Концепцию весьма сложно отнести к категории соответствующих документов государственного стратегического планирования.

⁹ 16 августа 2011 года в ФГКУ «ВНИИ МВД России» состоялось первое заседание рабочей группы с участием представителей ФСБ России, ФСО России и Генеральной прокуратуры Российской Федерации по подготовке проекта Концепции общественной безопасности Российской Федерации, в ходе которого были достигнуты договоренности по сущности и содержанию будущего проекта, его структуры, а также определены иные соисполнители из числа заинтересованных федеральных органов исполнительной власти. Таковыми стали: Минрегион России, Минприроды России, МЧС России, Минздравсоцразвития России, ФСКН России, ФМС России, Минкомсвязь России.

¹⁰ Обеспечение общественной безопасности является одним из приоритетных направлений государственной политики в сфере национальной безопасности Российской Федерации. Под общественной безопасностью понимается состояние защищенности человека и гражданина, материальных и духовных ценностей общества от преступных и иных противоправных посягательств, социальных и межнациональных конфликтов, а также от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

Тем не менее Концепция продолжает являться для законодателя ориентиром, определяющим пределы правового регулирования в сфере общественной безопасности, поскольку в нее заложена идея системного подхода к обеспечению общественной безопасности в стране, в т.ч. посредством постоянного совершенствования правовых мер противодействия угрозам общественной безопасности.

Пункт 7 Концепции определяет правовую основу обеспечения общественной безопасности, отдельно выделяя Федеральный закон «О безопасности» и ныне утратившую силу Стратегию национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года¹¹.

Исходя из анализа указанного пункта, перечислять соответствующие законодательные и иные нормативные правовые акты можно довольно долго. При этом они могут быть систематизированы по различным основаниям.

Представляется, что наиболее оптимальным при подходе к анализу системы законодательства в сфере общественной безопасности следует учитывать содержание положений IV раздела «Основные направления деятельности по обеспечению общественной безопасности» рассматриваемой Концепции.

Таких направлений в этом разделе, за исключением международного сотрудничества в правоохранительной сфере, выделяется шесть. Помимо противодействия преступным и иным противоправным посягательствам в нем отдельно отражены такие противоправные явления, как терроризм, экстремизм и коррупция. Обособляется такое направление, как противодействие незаконной миграции, а также деятельность в области защиты населения от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

¹¹ Помимо базового Федерального закона «О безопасности» среди них можно выделить целый ряд специальных либо отраслевых федеральных законодательных актов. Классическим примером является, пожалуй, один из самых первых законов в рассматриваемой сфере – Федеральный закон от 21.12.1994 г. № 69-ФЗ «О пожарной безопасности».

В дальнейшем были приняты федеральные законы «О безопасности дорожного движения», «О радиационной безопасности населения», «О промышленной безопасности опасных производственных объектов», «О безопасности гидротехнических сооружений» и др.

Из наиболее поздних и достаточно проблемных для правоприменителя можно выделить федеральные законы: «О транспортной безопасности» и «О безопасности объектов топливно-энергетического комплекса», которые сместили «груз» ответственности в сфере отраслевых видов безопасности на собственников соответствующих объектов.

По каждому из указанных направлений действуют базовые (отраслевые) законодательные акты¹². Отсутствует лишь базовый закон, регулирующий общественные отношения в миграционной сфере. При этом ряд законодательных актов, таких как «О беженцах», «О вынужденных переселенцах», «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации», принимались еще до вступления в законную силу Конституции РФ. Они требуют пересмотра на концептуальном уровне с учетом актуальности развития угроз общественной безопасности в сфере миграции. Отдельную озабоченность в условиях демографического спада и размывания этнокультурных основ нашего общества вызывают принципиальные начала законодательства о гражданстве Российской Федерации.

Рассматриваемая Концепция содержит обособленный раздел, посвященный этапам ее реализации.

На первом этапе (2013 - 2016 годы) предполагалось разработать и принять законодательные и иные нормативные правовые акты Российской Федерации, направленные на достижение целей, выполнение задач и определение основных направлений деятельности по обеспечению общественной безопасности.

Наиболее значимыми достижениями этого этапа, на наш взгляд, стали федеральные законы «Об участии граждан в охране общественного порядка» и «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации».

Вместе с тем не решена основная задача, которая даже не стала предметом широкой дискуссии на площадках Парламента Российской Федерации. Это вопрос о целесообразности разработки проекта федерального закона «Об общественной безопасности в Российской Федерации».

Характерно, что на сегодняшний день нормативно не определена сфера общественной безопасности, а также соответствующий предмет деятельности полномочных органов. Отсутствуют элементарные

¹² Без вынесения в наименование законодательного акта термина «безопасность» к данной правовой группе относятся федеральные законы: «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации», «О противодействии терроризму», «О противодействии экстремисткой деятельности», «О противодействии коррупции», «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера», «О наркотических средствах и психотропных веществах» и др.

правовые понятия «общественное место», «общественный порядок» и др.

В качестве альтернативы представляется целесообразным для решения проблем нормативной неопределенности понятийного аппарата в сфере общественной и иных видов безопасности использовать правовую платформу Федерального закона «О безопасности».

Концепция содержит определение государственной системы мониторинга состояния общественной безопасности¹³. Предполагалось, что на первом этапе будут предприняты попытки разработки правовой платформы для ее создания и дальнейшего функционирования.

Однако на практике соответствующей единой системы в стране так и не создано. Представлены лишь отдельные ее элементы, наиболее развитым из которых является функциональная подсистема мониторинга, лабораторного контроля и прогнозирования чрезвычайных ситуаций единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций.

Предполагалось установление критериев оценки угроз общественной безопасности, показателей и индикаторов ее состояния, что также не сделано.

При этом планировалась разработка и внедрение комплексных целевых программ обеспечения общественной безопасности в регионах, что также не осуществлялось даже в пилотных регионах Российской Федерации.

На втором этапе (2017 - 2020 годы) предполагается осуществить следующие мероприятия:

а) принятие комплексных целевых программ, направленных на обеспечение общественной безопасности, в том числе федеральных, региональных, муниципальных и отраслевых программ по профилактике правонарушений, социальных и межнациональных конфликтов, предупреждению, ликвидации и (или) минимизации последствий чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;

¹³ Единая межведомственная многоуровневая автоматизированная информационная система наблюдения за состоянием общественной безопасности, предназначенная для выявления, прогнозирования и оценки угроз общественной безопасности, оценки эффективности государственной политики, проводимой в сфере обеспечения общественной безопасности, а также для формирования предложений по совершенствованию состояния общественной безопасности.

б) реализация и мониторинг принятых комплексных целевых программ по обеспечению общественной безопасности.

Соответствующих комплексных программ не принято. В субъектах Российской Федерации вместо единого коллегиального органа – комиссии по общественной безопасности, нацеленного на организационное обеспечение их реализации, продолжают действовать различные отраслевые комиссии, расходуя в своих программных документах средства на одни и те же мероприятия.

В заключение важно отметить, что Концепция общественной безопасности в Российской Федерации была утверждена до принятия Федерального закона от 28.06.2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации», которым кардинальным образом пересмотрены методологические подходы к разработке документов стратегического планирования. В связи с этим действующая Концепция не учитывает гипотез или сценарных прогнозов развития угроз в сфере общественной безопасности, как вид документа не может быть отнесена к надлежащим и необходимым документам государственного стратегического планирования в сфере безопасности. Соответственно, в настоящее время она может выступать лишь косвенным ориентиром для законодателя.

Представляется, что, несмотря на относительную новизну Концепции, на сегодняшний день требуется дополнительное комплексное осмысление такой научной категории, как «общественная безопасность», ее взаимосвязи по предмету и сфере общественных отношений с «государственной безопасностью» на уровне стратегического планирования и, немаловажно, с позиции правового регулирования, правового обеспечения соответствующих направлений деятельности в сфере безопасности.

О некоторых вопросах административно-правового обеспечения правопорядка в Российской Федерации

Г.Н. Василенко, доцент кафедры административного права Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя, кандидат юридических наук

Направление прогрессивных политико-правовых реформ, происходящих в современной России, в качестве краеугольного камня ставит проблему защиты государства, общества, физических и юридических лиц от противоправных посягательств любого рода, формирования и обеспечения функционирования режима законности и правопорядка в стране.

Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 г., утвержденная Указом Президента РФ от 12.05.2009 г. № 537, определяет национальную безопасность как состояние защищенности личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз, которое позволяет обеспечить конституционные права, свободы, достойные качество и уровень жизни граждан, суверенитет, территориальную целостность и устойчивое развитие Российской Федерации, оборону и безопасность государства. Подобное положение является логическим продолжением требования, содержащегося в ст. 2 Конституции Российской Федерации о том, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина – обязанность государства.

Действенной составляющей в деле обеспечения достойных политических, экономических и социальных условий жизни страны в контексте защиты от противоправных посягательств выступает институт административной ответственности, который в настоящее время переживает период радикального преобразования и совершенствования регламентирующего его законодательства.

Одним из направлений развития российского государства, на конституционном уровне объявившего себя демократическим, правовым и социальным, является совершенствование правоохранительной деятельности, в том числе в контексте защиты от административно-противоправных посягательств.

Институт юридической ответственности за административные правонарушения в России сформировался и начал развиваться, начиная со второй половины XIX века, и всегда рассматривался как важнейшая составная часть полицейского, а затем административного права, как механизм осуществления государственного управления в сфере обеспечения общественного порядка и общественной безопасности. Решающее влияние на его развитие оказывали экономические и социальные условия жизни страны, политический режим, уровень культуры населения, философские и правовые взгляды представителей отдельных отраслей науки.

Современные приоритеты развития общества и государства обуславливают и новое содержание института административных правонарушений, определения их видов, установления и дифференциации ответственности за посягательства подобного рода.

При оценке масштабности проблемы административных правонарушений следует учитывать то обстоятельство, что не все подобные правонарушения своевременно выявляются, показатели латентности административных проступков достаточно высоки, что создает тенденцию их перерастания в преступления.

Законодательство об административных правонарушениях ориентировано на комплексное выполнение охранительной функции государства, основная направленность которой – защита от противоправных посягательств любого вида. Подобный политико-правовой вектор государства ставит ряд первоочередных задач, которые должны быть разрешены в рамках законодательства России и ее субъектов об административных правонарушениях.

Правовая регламентация задач действующего законодательства об административных правонарушениях позволяет консолидировать усилия по борьбе с противоправными посягательствами подобного рода, осуществлять защиту наиболее значимых социальных ценностей, определять перспективы развития науки административного права, формулировать направления конструктивной модернизации правовых норм, устанавливающих административную ответственность.

Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ) в ст. 1 устанавливает, что законодательство об административных правонарушениях состоит из КоАП РФ и принимаемых в соответствии с ним законов субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях.

КоАП РФ основывается на Конституции Российской Федерации, общепризнанных принципах и нормах международного права и международных договорах Российской Федерации.

КоАП РФ дает универсальное определение административного правонарушения: «Административным правонарушением признается противоправное, виновное действие (бездействие) физического или юридического лица, за которое настоящим Кодексом или законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность» (ст. 2.1.).

Представляется, что законодатель обошел весьма важную проблему – отграничения административного правонарушения и преступления, которое, единственное из всех правонарушений, является общественно опасным. Общественная опасность, как признак преступления, упоминается в ст. 14 Уголовного кодекса РФ.

Подобный уход законодателя от решения вопроса о глубине и значимости негативных последствий, которые наступают в результате совершения административного правонарушения, повлек за собой наделение его на теоретическом уровне свойством общественной опасности и нивелировании его принципиального отличия от преступления.

Представляется, что для точного определения понятия административного правонарушения ч. 1 ст. 2.1. КоАП РФ необходимо изложить в следующей редакции: «Административным правонарушением признается общественно-вредное, противоправное, виновное действие (бездействие) физического или юридического лица, за которое Кодексом или законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях установлена административная ответственность».

Изложение дефиниции административного правонарушения в приведенной трактовке послужит границей между преступлениями и административными правонарушениями, обособит их в теоретическом, правовом и практическом понимании.

При этом, учитывая каноны юридической герменевтики, науки о понимании истинного смысла, заложенного законодателем в текст нормативно-правового акта, предлагаемая коррекция определения административного правонарушения, безусловно, будет способствовать однозначности правопонимания, устранению коллизий и конфликтов

интерпретации понятия среди законодателей, правоприменителей или граждан.

Основополагающие задачи законодательства об административных правонарушениях определены в ст. 1.2 КоАП РФ, согласно которой к ним относятся: защита личности, охрана прав и свобод человека и гражданина, охрана здоровья граждан, защита общественной нравственности, охрана окружающей среды, общественного порядка и общественной безопасности, собственности, предупреждение административных правонарушений и некоторые другие.

Исходя из того, что административное законодательство относится к предмету совместного ведения Российской Федерации и субъектов, а КоАП РФ является кодифицированным специализированным актом, обладающим в этой сфере высшей юридической силой, можно констатировать, что аналогичные задачи должны быть предусмотрены и в законодательстве субъектов Российской Федерации.

Свобода субъектов Российской Федерации в рамках предоставленных им полномочий в области административных правонарушений не является абсолютной, поскольку в соответствии с конституционными предписаниями регулирование, а также защита прав и свобод человека и гражданина находятся в ведении Российской Федерации (п. «в» ст. 71). А это значит, что субъекты Российской Федерации не вправе снижать уровень правовых гарантий, провозглашенных Конституцией РФ.

Защита прав, свобод и безопасности личности, общественного порядка и государственно-правовых институтов от противоправных посягательств в России осуществляется не только на уровне федерального законодательства, но и актами субъектов Российской Федерации. Особая роль в регулировании подобных вопросов отводится административным актам городов федерального значения. Принято считать, что эти акты представляют собой образец для правотворчества иных субъектов.

Кодекс г. Москвы об административных правонарушениях устанавливает две группы субъектов административных правонарушений: общие (предъявляемые к ним требования устанавливаются федеральным законодательством и не могут быть расширены или сужены законодательными актами меньшей юридической силы) и специальные.

Общими субъектами административных правонарушений признаются граждане, должностные лица и юридические лица.

К специальным субъектам административных правонарушений, согласно ч. 2 ст. 1.2 Кодекса г. Москвы относятся лица, совершившие административные правонарушения в связи с выполнением организационно-распорядительных или административно-хозяйственных функций.

В Кодексе г. Москвы об административных правонарушениях в построении иерархии административных правонарушений прослеживается прерогатива прав граждан и здоровья населения. Думается, что подобный объект посягательства следовало бы разделить на две самостоятельные группы, поскольку на права граждан и здоровье населения посягают различные правонарушения, существенно отличающиеся по объективной стороне, особенно по наступающим в случае противоправного посягательства последствиям.

Единство правового регулирования отношений административной ответственности не исключает специфики нормативных актов, регламентирующих подобные вопросы в отдельных регионах, прежде всего в контексте установления особой группы правонарушений, преследуемых на основе норм административного права.

Своей спецификой, определяющей характер и особенности административных правонарушений, обладает и законодательство города федерального значения Санкт-Петербурга.

Закон г. Санкт-Петербурга об административных правонарушениях, в сравнении с аналогичным актом г. Москвы, содержит меньше глав, объединяющих различные виды административных правонарушений. В данном нормативном правовом акте отсутствует глава, посвященная посягательствам на права человека. В современном государстве, каким является Россия, подобное положение вряд ли оправдано. Считаю, что в профильный закон г. Санкт-Петербурга должна быть включена глава, объединяющая нормы, устанавливающие виды посягательств на права и свободы человека, и располагаться данная глава должна перед главами, регламентирующими остальные правонарушения.

Правовая регламентация административных правонарушений в Законе г. Санкт-Петербурга об административных правонарушениях, как и в аналогичном нормативном правовом акте г. Москвы, носит

смешанный характер, то есть часть статей носят бланкетный, часть – описательный либо отсылочный характер.

Из всех субъектов Российской Федерации город федерального значения Севастополь следует выделить по двум причинам – этот субъект обладает особым статусом наряду с такими городами, как г. Москва и г. Санкт-Петербург, а с другой стороны, он вступил в состав Российской Федерации относительно недавно, тем самым отказавшись от украинского законодательства и встав на путь создания нормативных актов в рамках российской правовой системы.

Сказанное в полной мере относится и к законодательству об административных правонарушениях этого субъекта Российской Федерации.

Закон г. Севастополя об административных правонарушениях действует относительно недавно, но и за этот период он претерпел значительное количество изменений, дополнений и поправок.

Анализ административно-деликтного законодательства г. Севастополя позволил выделить ряд особенностей:

- объединение административных правонарушений в г. Севастополе в одной отдельной главе без разграничения по объекту посягательства;

- определение самого административного правонарушения в Законе г. Севастополя об административных правонарушениях не приводится, оно принимается фактически в том виде, в каком оно установлено КоАП РФ;

- в формулировке статей, предусматривающих ответственность за различные административные правонарушения, усматривается преемственность с нормами КоАП РФ;

- статьи, устанавливающие отдельные виды правонарушений, носят бланкетный характер, т.е. отсылают к правилам, установленным Правительством г. Севастополя;

- по характеру деяния и особенностям объекта посягательства предусмотренные в Законе г. Севастополя об административных правонарушениях деликты могут быть классифицированы следующим образом: посягательства на права и свободы человека; посягательства на общественный порядок и спокойствие граждан; посягательства на законодательство в сфере предпринимательской деятельности и отношений собственности; посягательства на деятельность по благоустройству территории г. Севастополя; посягательства на

институты государственной власти и местного самоуправления; посягательства на природные ресурсы и экологическую безопасность; посягательства на техническую безопасность, в том числе безопасность строительных и эксплуатационных работ.

В целом современное законодательство г. Севастополя об административных правонарушениях строится на основе норм, принципов и традиций российской системы законодательства, но с учетом политических и административных особенностей региона.

В заключении отметим, что современные приоритеты развития общества и государства обуславливают новое содержание института административных правонарушений, новые подходы к определению их видов, установлению и дифференциации ответственности за посягательства подобного рода.

Законодательство об административных правонарушениях должно развиваться по всем направлениям общественной жизни, преодолевая противоречия в актах различного уровня, решая проблемы обеспечения правопорядка там, где оно действует наиболее эффективно.

Проблемные аспекты деятельности территориальных органов МВД России по осуществлению контрольных (надзорных) полномочий в сфере миграции

И.В. Потапенкова, доцент кафедры административной деятельности органов внутренних дел Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя, кандидат юридических наук

В рамках реализации Указа Президента Российской Федерации от 5 апреля 2016 года № 156 в части совершенствования государственного управления в сфере миграции Министерством внутренних дел Российской Федерации проводится комплекс организационных и практических мероприятий, направленных на существенную корректировку организационных основ государственной миграционной политики Российской Федерации.

В связи с изменением правосубъектности органов государственной власти в сфере миграционной политики внесены изменения в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, федеральные законы: «О полиции», «О социальных гарантиях сотрудников органов внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» и другие. Разработан законопроект, распространяющий на МВД России действие федеральных законов от 15 августа 1996 года № 114-ФЗ «О порядке выезда из Российской Федерации» от 25 июня 2002 года № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации». Переработан ряд правовых актов Президента Российской Федерации, подготовлено более 160 проектов ведомственных правовых актов.

Необходимо отметить, что в соответствии с поручением Правительства Российской Федерации от 4 августа 2016 года подготовлены предложения о передаче функций, не свойственных полиции, иным федеральным органам исполнительной власти. В частности, по реализации программы по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 22 июня 2006 года № 627, а также

по работе с беженцами, вынужденными переселенцами, реализации государственной политики в области внешней трудовой миграции.

Московским университетом МВД России имени В.Я. Кикотя осуществлен прием абитуриентов для обучения по очной форме по специальности 40.05.01 «Правовое обеспечение национальной безопасности в интересах подразделений по вопросам миграции территориальных органов МВД России».

Вместе с тем в служебной деятельности подразделений по вопросам миграции территориальных органов МВД России имеется ряд следующих проблемных аспектов.

1. Не соответствуют установленным требованиям около 40% помещений, занимаемых специальными учреждениями, предназначенными для содержания иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих административному выдворению за пределы Российской Федерации, депортации и реадмиссии (СУВСИГ).

2. В связи с отсутствием у ФССП России средств федерального бюджета на оплату расходов по осуществлению административного выдворения иностранных граждан за пределы Российской Федерации СУВСИГ переполнены.

В целях урегулирования указанной ситуации в Правительство Российской Федерации направлено совместное письмо МВД России и ФССП России о необходимости выделения дополнительных средств из федерального бюджета на оплату вышеуказанных расходов¹⁴. Однако до настоящего времени проблема не решена.

3. Отсутствует нормативно-правовое закрепление максимальных сроков содержания в специальных учреждениях иностранных граждан и лиц без гражданства, подлежащих депортации и реадмиссии.

МВД России за 2016 год принято 5 696 решений о депортации.

При этом большинство решений о депортации принимается на основании решений о нежелательности, выносимых Минюстом России в отношении иностранных граждан, отбывающих наказание в местах лишения свободы (5 121 решение о депортации).

4. Существует потребность в совершенствовании взаимодействия с органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного управления государственных услуг в сфере миграции на базе многофункциональных центров (МФЦ). В 2016 году посредством

¹⁴ От 12 мая 2016 г. № 00011/16/41836-АП-дсп.

МФЦ предоставлено свыше 9,9 млн. государственных услуг (13,9% от числа оказанных государственных услуг в сфере миграции). В перечень государственных услуг в сфере миграции, предоставление которых организуется по принципу «одного окна» на базе МФЦ предоставления государственных и муниципальных услуг, вошли четыре услуги:

- прием и выдача документов о регистрации и снятии граждан Российской Федерации с регистрационного учета по месту пребывания и по месту жительства в пределах Российской Федерации;
- прием документов и личных фотографий, необходимых для получения или замены паспорта гражданина Российской Федерации, удостоверяющего личность гражданина Российской Федерации на территории Российской Федерации;
- прием заявления и документов для оформления паспорта гражданина Российской Федерации, удостоверяющего личность гражданина Российской Федерации за пределами территории Российской Федерации;
- постановка иностранных граждан на учет по месту пребывания.

Подразделениями по вопросам миграции территориальных органов МВД России за 2016 год предоставлено более 71 млн. государственных услуг в сфере миграции¹⁵, в том числе физическим лицам – 53,6 млн., юридическим лицам – 17,4 млн. Наиболее востребованными в 2016 году оказались услуги:

- по регистрационному учету граждан Российской Федерации по месту пребывания и по месту жительства – 30,1 млн. или 42,3% от общего количества оказанных услуг;
- по осуществлению миграционного учета иностранных граждан – 23,6 млн. или 33,3%;
- по выдаче, замене паспортов гражданина Российской Федерации, удостоверяющих личность гражданина Российской Федерации на территории Российской Федерации – 6,9 млн. или 9,8%.

Организовано проведение мониторинга оказания государственных услуг по линии миграции, в том числе соблюдения установленного времени ожидания в очереди их получателей. Принимаются дополнительные меры по обеспечению предоставления услуг в электронном виде не менее чем для 50% заявителей.

Вместе с тем остаются нерешенными организационные вопросы

¹⁵ По данным ГУВМ МВД России.

дальнейшего взаимодействия с органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления в части обеспечения возможности предоставления государственных услуг в сфере миграции на базе соответствующих многофункциональных центров.

Необходимо обеспечить правовую регламентацию предоставления на базе многофункциональных центров отдельных государственных услуг и разработку программно-технического решения, позволяющего осуществлять прием на базе указанных центров заявлений на изготовление паспортно-визовых документов нового поколения.

По данным автоматизированной системы аналитической отчетности, по состоянию на 31 декабря 2016 года на территории Российской Федерации находилось более 9,7 млн. иностранных граждан.

На территорию Российской Федерации въехало более 16,4 млн. иностранных граждан, что на 5,2% ниже значения АППГ.

Основными целями въезда иностранных граждан в Российскую Федерацию остаются «частная» и «работа по найму».

Количество иностранных граждан, прибывших с целью «частная», снизилось на 982 тыс. человек или на 12,7%, при этом доля данной категории граждан в общем потоке составила в текущем году 40,0% (АППГ - 42,6%).

В целях осуществления федерального государственного контроля (надзора) за пребыванием и проживанием иностранных граждан в Российской Федерации, трудовой деятельностью иностранных работников проведено более 336,6 тыс. мероприятий по выявлению фактов нарушения миграционного законодательства (-32,1%), в ходе которых проверено более 939,2 тыс. иностранных граждан (-21,7%).

Выявлено 184,3 тыс. мигрантов (-30,8%), допустивших нарушения режима пребывания или осуществления трудовой деятельности на территории Российской Федерации.

Количество лиц, находящихся на территории Российской Федерации свыше 90 суток и не имеющих действительных документов, подтверждающих право законного пребывания на территории Российской Федерации (вида на жительство, разрешения на временное проживание, разрешения на работу, патента и т.д.), составляло 3,4 млн. человек или 35,5% от числа всех находящихся иностранных граждан, из

них 2,8 млн. человек прибыли с целью «работа» и «частная» и составляют так называемую «группу риска».

В 2016 году выявлено более 386 тыс. административных правонарушений в сфере миграции, что на 34,3% ниже значения показателя за АППГ.

При этом снижение наблюдается по всем составам административных правонарушений, хотя информационная система показывает, что незаконно находящихся иностранных граждан в России за этот период меньше не стало. Наибольшее снижение показателей отмечено в Пермском крае, Московской и Орловской областях, Еврейской автономной области, в г. Севастополе.

Реализация комплекса мероприятий по корректировке организационных основ реализации государственной миграционной политики Российской Федерации продолжается и контролируется.

Об официальном номере абонента мобильной связи как средстве повышения уровня общественной безопасности в Российской Федерации

Н.В. Лукашов, ведущий научный сотрудник отдела по исследованию стратегических проблем управления научно-исследовательского центра Академии управления МВД России, кандидат физико-математических наук, доцент

Интенсивное развитие информационных и телекоммуникационных технологий в XXI веке повлекло за собой изменения во многих сферах человеческой деятельности. Стремительность этого процесса предопределила заметное отставание в законодательном регулировании соответствующих социальных отношений. Например, появление сети Интернет породило массу до настоящего времени не решенных проблем в сфере авторских прав, защиты персональных данных, организации деятельности средств массовой информации и т.д.

Технологические возможности способствуют углублению разделения труда, выделению все новых отраслей административно-хозяйственной деятельности, что порождает трудности в управлении на государственном и муниципальном уровне. Существующая командно-административная система, прекрасно зарекомендовавшая себя в середине прошлого столетия, сегодня с трудом справляется с возрастающим потоком управленческой информации, которую необходимо обрабатывать лицам, принимающим решения.

Отставание в законодательном регулировании использования современных информационных технологий, в свою очередь, ограничивает использование возможностей последних в интересах автоматизации социального управления.

Проблема требует комплексного решения на качественно ином уровне, в отрыве от сложившихся стереотипных взглядов на информационные технологии как некое дополнение к существующим организационным формам социального управления. Новая форма требует иного содержания. Концептуальные подходы к решению этой задачи разрабатываются автором на протяжении ряда лет и их подробное изложение выходит за рамки данной работы, в которой

описывается одно из решений задач совершенствования охраны общественного порядка, выработанное на основе указанных подходов.

В данном случае задействовано одно из условий устойчивости так называемого информационного общества к формированию которого мы постепенно приближаемся по многим показателям. Это принцип необходимости информационной открытости членов высокоразвитой цивилизации, проистекающий из того обстоятельства, что чем более технологически развито общество, тем больше возможностей у его обитателей как в сфере созидания, так и разрушения. Таким образом, закрытость создает условия для неконтролируемого и несанкционированного применения этих возможностей и напротив, открытость усиливает в том числе психологическую ответственность за возможные последствия содеянного. Гипертрофированное толкование права на частную жизнь и защиту персональных данных, имеющее место в настоящее время, приводит к многочисленным злоупотреблениям, создает благоприятные условия для анонимного мошенничества с использованием не только сети Интернет, но и мобильной связи.

Так, в настоящее время при реагировании на чрезвычайные события и происшествия потенциал мобильной связи, как правило, ограничен ее использованием для передачи сообщений по номерам экстренных служб («112» и др.), по аналогии со стационарным телефоном. При этом у оператора, принимающего звонок, нет возможности идентифицировать личность и социальный статус абонента. Соответственно, подвергается определенному сомнению достоверность сообщения, часть дефицитного в экстренной ситуации времени затрачивается на выяснение установочных данных звонящего, что может отрицательно сказаться на эффективности обработки информации и даже привести к трагическим последствиям, как это было, например, в случае гибели детей из оздоровительного лагеря в Карелии в 2016 году. Тогда оператор в условиях неочевидности воспринял поступивший сигнал о бедствии как анонимную шутку. Между тем, если бы абонент (в данном случае - родители ребенка или он сам), был зарегистрирован в доступной для операторов экстренных служб базе данных, сообщение имело бы больший вес, равно как и возросла вероятность корректной реакции на него, а также возможности по экстренному установлению соответствующих контактов.

Технологии мобильной связи, как известно, также предоставляют возможность локализации места нахождения абонентского устройства. При этом в случае, если абонент обладает особым статусом, например сотрудника органа внутренних дел (полиции) или иных правоохранительных органов, можно говорить не только об информировании, но и о реальной координации взаимодействия с целью пресечения и раскрытия преступлений. Необходимо отметить, что численность таких абонентов может составлять более 1,5% трудоспособного населения страны (количество трудоспособного населения в 2016 году составило порядка 84 млн. человек (всего - 146 млн.), из них сотрудников органов внутренних дел - 905 тыс. чел., Росгвардии - около 320 тыс. МЧС - 288 565)¹⁶.

Очевидно, что в непосредственной близости от места совершения преступления, особенно в общественном месте, с высокой долей вероятности могут находиться один или несколько абонентов с особым статусом, способных оказать реальное квалифицированное содействие в его раскрытии или пресечении. Для справки - из 2,16 миллионов преступлений, зарегистрированных в России в 2016 году, 790287 (36,6%) совершены в общественных местах и на улицах, а также на дорогах и трассах¹⁷.

По расчетам автора, произведенным на основе общедоступных данных, возможное присутствие представителей правоохранительных органов в районе совершения подобных преступлений характеризуется следующими приблизительными показателями:

- на оживленной городской улице, в час пик, в пределах видимости 2-3 сотрудника;
- в заполненном автобусе 1-2 сотрудника;
- в заполненном пригородном электропоезде 10-15 сотрудников;
- в кино, театре средней вместимости 5-10 сотрудников и т.д.

Очевидно, что в парках, скверах, на площадях, улицах в непосредственной близости от места совершения конкретного преступления в большинстве случаев, особенно в дневное время, находятся сотрудники правоохранительных органов или иные граждане с особым статусом. Даже не будучи непосредственными свидетелями совершения преступления (события, происшествия), получив на свои

¹⁶ Официальный сайт Госкомстата.

¹⁷ Состояние преступности в России за январь-декабрь 2016 года / <https://мвд.пф/reports/item/9338947>.

мобильные телефоны соответствующее адресное СМС - сообщение от дежурной службы, они имеют определенные возможности реагирования по ситуации - вести наблюдение, передавать информацию об обстановке, принимать доступные неотложные меры до прибытия нарядов и т.п. Звонки и сообщения с телефонов таких абонентов также будут обрабатываться с учетом статуса и дополнительных возможностей по реагированию на инцидент.

Для того, чтобы реализовать такую систему идентификации и оповещения необходимо, чтобы за соответствующими абонентами был постоянно закреплен определенный номер. При этом должна быть исключена возможность его перерегистрации, а также блокирование и наложение ограничений по определенным видам телекоммуникационных услуг.

В качестве дополнительного средства идентификации абонента с официального номера, можно предложить задействовать фронтальную фотокамеру, имеющуюся в большинстве мобильных телефонов. Очевидно, что база данных таких абонентов должна содержать их фото.

Как известно, основным документом, удостоверяющим личность гражданина Российской Федерации является паспорт¹⁸. В этом контексте использование номера мобильного телефона, очевидно, не способно заменить этот документ в полном объеме, но в определенных ситуациях может быть использовано как дополнительное средство идентификации (прецеденты уже имеются).

Фактически номера мобильных телефонов уже официально используются для идентификации абонентов, в том числе при регистрации пользователей государственных и муниципальных услуг предоставляемых в электронном виде.

Все большее распространение получают финансовые операции, совершаемые при помощи так называемых мобильных банков и т.д.

Между тем номер мобильного телефона в современных условиях без соответствующего законодательного регулирования, не может обеспечить необходимую надежность идентификации личности.

Основная причина заключается в том, что его принадлежность конкретному абоненту не постоянна и может быть изменена в любой момент времени как по инициативе последнего, так в ряде случаев и

¹⁸ Указ Президента Российской Федерации от 13.03.1997 г. № 232 «Об основном документе, удостоверяющем личность гражданина Российской Федерации на территории Российской Федерации».

оператором сотовой связи (например, при отсутствии средств на счете). Кроме того, операторы финансовых учреждений, государственные органы власти и местного самоуправления сегодня не имеют легального механизма верификации реальной принадлежности (регистрации) номера мобильного телефона, который их клиент указывает в качестве контактного.

Таким образом, наличие официального мобильного номера сегодня актуально как для сотрудников правоохранительных органов и иных лиц с особым статусом (частные охранники, дружинники, общественники, выразившие соответствующее желание и т.п.), так и всех изъявивших желание иметь такой номер, как дополнительное средство идентификации личности.

Отдельного исследования заслуживает вопрос о целесообразности отнесения информации по принадлежности официальных номеров абонента мобильной связи к категории общедоступной. С одной стороны, данная мера позволит идентифицировать абонента всем заинтересованным физическим и юридическим лицам, что должно способствовать правовому поведению граждан, в том числе ограничит возможности мошенничества с использованием телефона. С другой стороны, общедоступность такого рода данных может провоцировать нежелательные для абонента звонки, в том числе со стороны недобросовестных рекламодателей.

В связи с этим можно предложить соответствующие меры как технологического, так и нормативного правового характера. В их числе использование полного или частичного (так называемый белый список) запрета на входящие вызовы. При этом, поскольку большинство современных мобильных телефонов поддерживают работу с двумя и более СИМ-картами, для повседневных нужд можно использовать второй номер, информация о котором не является общедоступной. Эффективной мерой также может стать усиление ответственности за звонки, носящие нежелательный рекламный характер. Представляется, что подобная инициатива будет поддержана подавляющим большинством граждан России, в том числе при ее расширении на иные виды связи, например почтовую.

Официальный номер мобильного телефона может использоваться для передачи уведомлений и иных сообщений абоненту от лица федеральных органов исполнительной власти, органов муниципального самоуправления, жилищно-коммунального хозяйства и т.д. При этом

появляется возможность и оперативной обратной связи такого абонента, поскольку звонок или СМС-сообщение с данного номера может иметь статус официального заявления.

Сим-карту с официальным номером можно в обязательном порядке выдавать мигрантам, лицам без гражданства и иным категориям граждан, не имеющим традиционного для основного населения страны адреса постоянного места жительства и иных атрибутов, по которым их можно при необходимости найти. При этом появляется возможность контролировать перемещение владельца такого номера. Однозначно, правозащитники и либерально настроенная часть общества будут выступать против такого решения. Между тем доступ к соответствующей информации и возможности по ее использованию может быть надежно закрыт, в т.ч. с использованием мер уголовно-правового характера. При этом законопослушным гражданам никакого ущерба причинено быть не может, а в отношении подозреваемых в преступной деятельности соответствующие технологии уже повсеместно используются как в России, так и за ее пределами.

Таким образом, предложения автора сводятся к необходимости разработки соответствующего федерального закона, например «Об официальном номере абонента мобильного телефона гражданина России», и комплекса мер по его реализации, в числе которых:

- внесение изменения в ведомственные нормативные правовые акты относительно приема сообщений о происшествиях и преступлениях, а также о реагировании на них при поступлении звонков с официальных номеров абонента мобильного телефона граждан России;

- разработка технологического оснащения, программных приложений для использования в мобильных телефонах сотрудниками правоохранительных органов (в первую очередь полиции) и иными лицами с особым статусом (сотрудники МЧС, медицинские работники и др.), для оперативной передачи информации и обеспечения взаимодействия с дежурными службами в непосредственной близости от места происшествия, преступления или иного значимого события;

- организация централизованного учета официальных номеров абонентов мобильной связи и регламентированного доступа к соответствующей информации.

Реализация данных предложений будет способствовать не только повышению эффективности реагирования на преступления, чрезвычайные события и происшествия, но также позволит достигнуть синергетического эффекта за счет повышения доверительности в системе мобильной связи, сократит отставание в законодательном регулировании соответствующих социальных отношений.

Нормативно-правовое регулирование в области транспортной безопасности. Участие органов внутренних дел в повышении защищенности объектов транспортной инфраструктуры от актов незаконного вмешательства

Н.Н. Пестов, старший преподаватель
Академии управления МВД России,
кандидат юридических наук

Проблема обеспечения транспортной безопасности, учитывая современное положение России на политической и экономической аренах, является наиболее значимой и актуальной, ее всестороннее изучение гарантирует стабильность оперативной обстановки и психоэмоциональное спокойствие граждан, использующих объекты транспорта как с целью перемещения в пространстве, так и осуществляющих на них свою трудовую деятельность. Только за 2015 год внутренними и международными авиалиниями осуществлена перевозка 159 324 590 человек и 679 621, 76 тонн груза. За 9 месяцев 2016 года осуществлена перевозка более 67 млн. пассажиров. За 9 месяцев 2016 года в поездах дальнего следования перевезено 79,3 млн. человек, электропоездами пригородного сообщения – 685 млн. человек.

На законодательном уровне понятие «безопасность» содержится в Федеральном законе от 28.12.2010 г. № 390-ФЗ «О безопасности»: «Безопасность – состояние защищенности жизненно важных интересов личности, общества и государства от внутренних и внешних угроз». Понятие «транспортной безопасности» преимущественно интерпретируется как предупреждение террористических актов на объектах транспорта.

Указом Президента Российской Федерации от 31.12.2015 г. № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации» одним из главных направлений обеспечения национальной безопасности на региональном уровне (на среднесрочную перспективу) является создание механизма сокращения уровня межрегиональной дифференциации в социально-экономическом развитии субъектов Российской Федерации путем сбалансированного территориального развития страны, устранения инфраструктурных ограничений, введения механизма координации размещения транспортной инфраструктуры.

Обеспечение транспортной безопасности, в соответствии с частью первой Федерального закона от 09.02.2007 г. № 16-ФЗ «О транспортной

безопасности» – это реализация системы правовых и организационных мер в сфере транспортного комплекса, соответствующих угрозам совершения актов незаконного вмешательства. Под актами незаконного вмешательства подразумевается действие (бездействие), в том числе террористический акт, угрожающее безопасной деятельности транспортного комплекса, повлекшее за собой причинение вреда жизни и здоровья людей, материальный ущерб либо создавшее угрозу наступления таких последствий. Основные угрозы на транспорте вытекают из положений совместного приказа Минтранса, ФСБ, МВД России от 05.03.2010 г. № 52/112/134 «Об утверждении Перечня потенциальных угроз совершения актов незаконного вмешательства в деятельность объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств».

В обеспечении транспортной безопасности значительное место и роль отведены Министерству транспорта Российской Федерации, Министерству внутренних дел Российской Федерации как в разработке ведомственных нормативных правовых актов, установлении отдельных норм и правил, предусмотренных Федеральным законом от 09.02.2007 г. № 16-ФЗ «О транспортной безопасности», в совершенствовании и гармонизации законодательства в области обеспечения транспортной безопасности с учетом имеющейся правоприменительной практики, так и в осуществлении организационных мер по выработке государственной политики в данной сфере деятельности.

3 февраля 2014 года Президентом Российской Федерации подписан Федеральный закон № 15-ФЗ «О внесении изменений по вопросам обеспечения транспортной безопасности», которым предусматривается создание подразделений транспортной безопасности и регулируется ряд важных вопросов в этой области. Им внесены существенные изменения не только в Федеральный закон от 09.02.2007 г. № 16-ФЗ «О транспортной безопасности», но и Федеральный закон «О полиции», Уголовный кодекс Российской Федерации и в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях. В частности, функции, связанные с охраной периметров аэропортов и участия полиции в обеспечении авиационной безопасности, передаются вновь создаваемым подразделениям транспортной безопасности транспортной инфраструктуры. Ими в полном объеме будут проводиться досмотровые мероприятия на всех видах транспорта. Этим же законом введена уголовная и

административная ответственность за нарушение требований в области транспортной безопасности.

В соответствии с приказом МВД России от 21 декабря 2015 года № 1203 На полицию возложена новая обязанность – выносить заключения о возможности допуска лиц к выполнению работ, непосредственно связанных с обеспечением транспортной безопасности. Полиции дополнительно предоставлено право участвовать в проверках, проводимых Ространснадзором в области транспортной безопасности с применением тест-предметов и тест-объектов. В 2016 году проверено свыше 37 тыс. граждан, по результатам проверок вынесено более тысячи заключений о невозможности их допуска к выполнению работ, связанных с обеспечением транспортной безопасности.

Аудиторный опрос слушателей Академии управления МВД России в процессе семинарских занятий по теме «Особенности обеспечения охраны общественного порядка и общественной безопасности на объектах транспорта», другие научно-исследовательские мероприятия свидетельствуют о том, что практика создания подразделений транспортной безопасности транспортной инфраструктуры еще далека от активного внедрения.

Отмечается слабая сбалансированность совместных действий Минтранса и правоохранительных органов России в профилактике правонарушений в сфере транспорта.

Учитывая единичную результативность применения административного законодательства, в октябре 2016 года Академией управления МВД России подготовлены Методические рекомендации «Проблематика выявления и документирования сотрудниками органов внутренних дел на транспорте административных правонарушений, предусмотренных частью 1 статьи 11.15.1 КоАП РФ «Неисполнение требований по обеспечению транспортной безопасности либо неисполнение требований по соблюдению транспортной безопасности, совершенные по неосторожности», которые впоследствии за подписью заместителя Министра МВД России генерал-полковника полиции Ваничкина М.Г. были направлены в территориальные органы внутренних дел. Докладной запиской доложено заместителю Председателя Национального антитеррористического комитета генерал-лейтенанту Сироткину И.Г.

Материалы недавнего заседания Правительственной комиссии по профилактике правонарушений по вопросу «О ходе исполнения

законодательства Российской Федерации о транспортной безопасности в части реализации положений о создании подразделений транспортной безопасности на объектах железнодорожного, водного и воздушного транспорта» свидетельствуют, что одним из ключевых элементов системы мер по защите транспортного комплекса от актов незаконного вмешательства является деятельность подразделений транспортной безопасности. В соответствии с положениями Федерального закона «О транспортной безопасности» подразделения ведомственной охраны Министерства транспорта Российской Федерации и Федерального агентства железнодорожного транспорта, а также аккредитованные для этой цели юридические лица осуществляют защиту объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств от актов незаконного вмешательства. Уполномоченным лицам из числа работников подразделений транспортной безопасности принадлежит исключительное право по проведению в интересах субъектов транспортной инфраструктуры и перевозчиков досмотра, а также наблюдения и собеседования в целях обеспечения транспортной безопасности.

Однако результаты проводимого Минтрансом России мониторинга реализации законодательства о транспортной безопасности и контрольно-надзорных мероприятий уже сейчас позволяют сделать вывод о том, что основной причиной, негативно влияющей на неудовлетворительный уровень организации деятельности подразделений транспортной безопасности, является уклонение субъектов транспортной инфраструктуры от реализации требований законодательства. Данная тенденция особенно характерна для субъектов транспортной инфраструктуры, находящихся в сфере ведения органов власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления. Поступающие в федеральные агентства материалы являются либо неполными, либо их содержание не соответствует требованиям принятых нормативных правовых актов и, как следствие, к настоящему времени федеральными агентствами в качестве подразделений транспортной безопасности не аккредитовано ни одного юридического лица. Всего в указанные федеральные агентства поступило 4 заявления от юридических лиц для аккредитации в качестве подразделений транспортной безопасности. По результатам их рассмотрения в выдаче свидетельства об аккредитации по упомянутым выше причинам было отказано.

В соответствии с пунктом 8.2 протокола заседания Национального антитеррористического комитета от 9 августа 2016 г. Минтранс России было поручено организовать осуществление федеральными агентствами аттестации работников подразделений транспортной безопасности, осуществляющих защиту объектов транспортной инфраструктуры, задействованных в проведении Чемпионата мира и Кубка конфедераций. По состоянию на текущий момент заявления на проведение аттестации работников подразделений транспортной безопасности от субъектов транспортной инфраструктуры из регионов проведения Чемпионата мира и Кубка конфедераций поступают крайне медленно. Несмотря на проводимую разъяснительную работу, качество представляемых документов остается низким.

В создавшихся условиях уместно отметить, что в статье 15.1 Закона «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации» для частных охранных организаций установлен прямой запрет на осуществление иной деятельности, кроме охранной, что не коррелируется с законодательством о транспортной безопасности.

В связи с этим целесообразно определить основные направления (пути) решения проблем защищенности транспортного комплекса Российской Федерации.

1. Признать ошибочным мнение участников заседания Правительственной комиссии по профилактике правонарушений о необходимости внесения изменений в проект федерального закона «О внесении изменений в Воздушный кодекс Российской Федерации» (в части обеспечения авиационной безопасности) по исключению функций по участию сотрудников полиции в проведении службами авиационной безопасности предполетного и послеполетного досмотров. Данная процедура на практике всегда будет нуждаться в силовой поддержке сотрудников полиции на случай резонансного развития ситуации. В федеральном законе от 21 марта 2005 года № 20-ФЗ «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации в связи с осуществлением мер авиационной безопасности на воздушном транспорте» необходимо лишь заменить слово «милиция» на слово «полиция» по всему тексту документа.

2. Активизировать инициативность и личное участие ГУТ МВД России в разработке и реализации механизма реализации Федерального закона Российской Федерации от 09.02.2007 г. № 16-ФЗ «О транспортной безопасности», обратив внимание на

нижеперечисленные ведомственные нормативные документы, изданные Минтрансом России, которые, в своей организационной составляющей диссонируют (несовершенство ведомственного взаимодействия, несогласованность) с организационной нормативной базой органов внутренних дел по обеспечению безопасности граждан, общественного порядка на объектах транспортной инфраструктуры. Это, в частности:

- приказ Минтранса России от 11.02.2010 г. № 34 «Об утверждении Порядка разработки планов обеспечения транспортной безопасности объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств»;
- приказ Минтранса России от 06.09.2010 г. № 194 «О Порядке получения субъектами транспортной инфраструктуры и перевозчиками информации по вопросам обеспечения транспортной безопасности»;
- приказ Минтранса России от 16.03.2011 г. № 56 «О Порядке информирования субъектами транспортной инфраструктуры и перевозчиками об угрозах совершения и о совершении актов незаконного вмешательства на объектах транспортной инфраструктуры и транспортных средствах»;
- приказ Минтранса России от 23.07.2015 г. № 227 «Об утверждении правил проведения досмотра, дополнительного досмотра, повторного досмотра в целях обеспечения транспортной безопасности».

3. Консолидировать научный потенциал Минтранса России, ФСБ России, МВД России и других субъектов в целях осуществления системы комплексных, межведомственных научных исследований по проблемам защищенности транспортного комплекса; улучшение работы, направленной на повышение качества образовательного процесса, включая его модернизацию в соответствии с современными требованиями, оптимизацию инфраструктуры и сети образовательных учреждений, развитие учебно-лабораторной, технической, информационной и методологической оснащенности по предметам отрасли безопасности; планирование и выполнение в рамках прикладных научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ, направленных на создание принципиально новых материалов, конструкций и технологий, включая высокие технологии и технологии двойного назначения, конкурентоспособных на мировом рынке для снижения уязвимости объектов от действий террористов; целевое исследование по разработке инновационных

проектов высокой степени коммерциализации, имеющих особо важное значение для ускоренного развития экономики и достижения национального уровня безопасности, вытекающих из приоритетных направлений развития науки и техники и критических технологий федерального уровня, а также приоритетных направлений развития транспортного комплекса.

4. Минтрансу России совместно с Росгвардией проработать в правовой, организационной и практической плоскости вопрос наделения частных охранных организаций полномочиями по защите объектов транспортной инфраструктуры и транспортных средств от актов незаконного вмешательства, при условии их аккредитации в качестве подразделений транспортной безопасности, что положительно скажется на эффективности принимаемых мер. Кроме того, при таком подходе в значительной степени будут решены вопросы развития конкуренции и оптимизации стоимости для субъектов транспортной инфраструктуры на данном рынке услуг.

Учитывая практическую значимость рассматриваемого вопроса, в том числе для целей профилактики правонарушений, очевидно, что его решение невозможно без заинтересованного участия в данной работе причастных органов государственной власти всех уровней, а также регулярного рассмотрения возникающих проблем в межведомственном формате. Ярким примером обсуждения результатов совместной работы может стать информативная и дискуссионная площадка Международной научно-практической конференции «Терроризм и безопасность на транспорте в рамках Международного Форума «Технологии безопасности», организаторами которой являются Комитет Государственной Думы по транспорту и строительству, Комитет Совета Федерации по обороне и безопасности, Министерство транспорта Российской Федерации и Фонд «Транспортная безопасность».

К вопросу о государственной стратегии безопасности дорожного движения в Российской Федерации

А.М. Низаметдинов, начальник факультета подготовки и переподготовки кадров Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя, кандидат юридических наук, доцент

Каждый год на дорогах мира погибает примерно 1,24 млн. человек, и еще от 20 до 50 млн. получают в дорожно-транспортных происшествиях (далее – ДТП) несмертельные травмы. Дорожно-транспортные травмы занимают восьмое место в списке основных причин смертности в мире и являются главной причиной смерти молодых людей в возрасте от 15 до 29 лет. По данным Всемирной организации здравоохранения, к 2020 году дорожно-транспортный травматизм может достичь пятого места в списке основных причин смертности¹⁹.

Одним из наиболее эффективных средств снижения уровня смертности и травматизма на дорогах являются государственные стратегии безопасности дорожного движения. В Российской Федерации в области обеспечения безопасности дорожного движения достигнут реальный прогресс, однако следует заметить, что некоторые основные показатели безопасности дорожного движения вызывают определенное опасение, что требует более энергичных и согласованных действий органов государственной власти, органов местного самоуправления, а также активное привлечение коммерческих структур по предотвращению смертности и травматизма, к которым относятся в той или иной степени страховые, автотранспортные компании, медицинские организации и т.д.

Президент Российской Федерации В.В. Путин по итогам заседания президиума Государственного совета, состоявшегося 14 марта 2016 года, утвердил перечень поручений. Правительству Российской Федерации до 1 декабря 2017 года дано поручение разработать и утвердить Стратегию безопасности дорожного движения в Российской Федерации на среднесрочный период (далее – Стратегия).

¹⁹ См. Доклад о состоянии безопасности дорожного движения в мире, 2013 г. Всемирная организация здравоохранения. 2013 г. Официальный сайт ВОЗ. http://www.who.int/violence_injury_prevention/road_safety_status/2013

Стратегия, как концептуальный документ, должна определить основные направления политики государства в области обеспечения безопасности дорожного движения на период до 2023 года, способствовать решению задач, определенных в Транспортной стратегии Российской Федерации на период до 2030 года, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 22 ноября 2008 года № 1734-р.

В настоящее время Главным управлением по обеспечению безопасности дорожного движения МВД России проводится работа по разработке Стратегии безопасности дорожного движения в Российской Федерации на среднесрочный период.

Основные положения Стратегии включают в себя мероприятия, направленные на профилактику причин и факторов, способствующих возникновению дорожно-транспортных происшествий с пострадавшими, на внедрение современных технологий в рамках соответствующих финансовых ресурсов. Эти мероприятия составляют базовый (консервативный) вариант стратегического документа. Однако они являются решением задач текущего плана в данной сфере, что заложено в целевой программе «Повышение безопасности дорожного движения в 2013-2020 годах», утвержденной постановлением Правительства Российской Федерации от 3 октября 2013 года № 864 «О федеральной целевой программе «Повышение безопасности дорожного движения в 2013-2020 годах».

По нашему мнению, в Стратегии необходимо предусмотреть и инновационный вариант развития государственной системы обеспечения безопасности дорожного движения в Российской Федерации с учетом международных требований и стандартов в данной сфере. Так, например, представляется целесообразным: разработка комплекса правовых, организационных и финансовых мер, направленных на недопущение использования автопарка, не отвечающего современным требованиям безопасности при перевозке пассажиров транспортом общего пользования с учетом темпов роста таких перевозок; расширение механизмов государственной поддержки общественного транспорта, а также строительства и реконструкции автодорожной сети, связывающей новые жилые районы в мегаполисах и пригородных зонах крупных городов.

Вместе с тем некоторые страны уже установили высоко амбициозные долгосрочные цели по повышению безопасности на

дорогах, например нулевая смертность и ликвидация тяжелого травматизма. Такие долгосрочные цели обычно сопровождаются более краткосрочными промежуточными задачами, которые, в свою очередь, измеряются конкретными индикаторами, установленными государством. Индикаторы оцениваются по их прогнозируемому потенциалу в достижении целевого показателя на основе имеющихся фактических данных об эффективности работы.

Необходимо также уделить особое внимание такому целевому показателю, как состояние нормативного правового обеспечения в данной сфере. То есть при принятии нормативных правовых актов необходимо учитывать потенциальные риски, связанные с внедрением той или иной нормы закона, например, с усилением административной ответственности отдельных видов правонарушений в области дорожного движения. Очевидно, что постоянное усиление административной ответственности за те или иные деяния, предусмотренные 12 главой КоАП РФ, может иметь краткосрочный положительный результат, а потом у участников дорожного движения наступает эффект привыкания.

Сотрудниками подразделений Госавтоинспекции пресечено 90,3 млн. (+10,3%) административных правонарушений в области дорожного движения, вынесено 85,8 млн. (+11,8%) постановлений. В счет уплаты штрафов в бюджеты поступило 52,6 млрд. рублей (+5%).

В автоматическом режиме вынесено почти 61 млн. постановлений по делам об административных правонарушениях (+20,6%), что составило 70,2% от общего количества вынесенных всеми подразделениями Госавтоинспекции постановлений (2015 г. – 67%)²⁰.

Приведенные статистические данные говорят о положительной динамике в административной практике, вместе с тем в целях совершенствования законодательства в области безопасности дорожного движения и оптимизации деятельности Госавтоинспекции представляется целесообразным ускорить рассмотрение и принятие следующих проектов федеральных законов, которые находятся в Государственной Думе:

²⁰ В рамках системы автоматической фиксации нарушений ПДД функционирует 7,3 тыс. стационарных и 4,1 тыс. передвижных комплексов автоматической фиксации нарушений ПДД, охватывающих свыше 8,9 тыс. и 4,1 тыс. соответствующих зон контроля. См. Информационные материалы ГУОБДД МВД России.

- законопроект № 37057-7 «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в части установления административной ответственности за опасное вождение». Законопроектом предполагается ввести административную ответственность за «опасное вождение», запрет на которое, в свою очередь, в 2016 году был введен в Правила дорожного движения;

- законопроект № 1086493-6 «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в части введения дифференцированного наказания за систематическое нарушение правил дорожного движения и эксплуатации транспортного средства». Законопроектом предполагается ввести административную ответственность за систематическое нарушение Правил дорожного движения. За неоднократное (более 3 раз в течение года) совершение грубых нарушений Правил дорожного движения водителей предлагается привлекать к повышенной административной ответственности;

- законопроект № 1050356-6 «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в части введения меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении в виде залога за задержанное транспортное средство». Предполагается ввести меру обеспечения производства по делу об административном правонарушении в виде залога за задержанное транспортное средство. В случае совершения водителем правонарушения, связанного с управлением транспортным средством в состоянии опьянения, предполагается задерживать транспортное средство, на котором совершено нарушение, либо до уплаты административного штрафа (30 тыс. руб.), либо до внесения залога, равного сумме штрафа, который будет назначен нарушителю. Указанная мера должна сыграть превентивную роль, сократить число правонарушений, свести к минимальному уровню число повторных нарушений.

Конечно, административное законодательство играет профилактическую роль и является существенным элементом воздействием на правомерное поведение участников дорожного движения. В связи с этим вопросы совершенствования правовых норм в данной сфере должны носить четкий системный характер и являться неотъемлемой частью разрабатываемой Стратегии.

К мероприятиям, направленным на снижение смертности и травматизма, на основе анализа правоприменительной практики территориальных органов МВД России можно отнести следующие.

1. Проведение проверочных действий по сообщениям о происшествиях, содержащихся в телефонограммах, поступающих из медицинских организаций, а также принятие исчерпывающих мер к розыску водителей транспортных средств, оставивших места происшествий, участниками которых они являлись.

2. Ведомственное нормативно установленное требование по отслеживанию в течение 30 суток¹ с момента ДТП состояния пострадавших в нем, а также информации о наличии или отсутствии состояния опьянения у водителей ТС.

3. Проведение сверок с государственными медицинскими организациями, в том числе ведомственными, а также входящими в частную систему здравоохранения информационными центрами территориальных органов МВД России, банками данных, содержащими сведения об административных правонарушениях, органами записи актов гражданского состояния и страховыми организациями.

В Стратегии необходимо предусмотреть комплекс мер в рамках осуществления федерального государственного надзора в части соблюдения законодательства при эксплуатации транспортных средств, уделив при этом первоочередное внимание на:

- выработку административных процедур для должностных лиц федеральных и региональных органов исполнительной власти по пресечению действий юридических лиц и индивидуальных предпринимателей по выпуску на линию транспортных средств, имеющих неисправности, при которых эксплуатация ТС запрещена, или переоборудованных без соответствующего разрешения, не прошедших в установленном порядке технического осмотра, а также по нарушению режима труда и отдыха водителей;
- реализацию в полном объеме в субъектах Российской Федерации положений федерального законодательства², с

¹ В соответствии с Правилами учета дорожно-транспортных происшествий, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 29 июня 1995 г. № 647, погибшим в ДТП является лицо, погибшее на месте ДТП либо умершее от его последствий в течение 30 последующих суток.

² Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 220-ФЗ «Об организации регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим

направлением необходимых материалов в органы прокуратуры в случае выявления нарушений установленных норм и требований действующего законодательства в области обеспечения безопасности дорожного движения;

- выявление и пресечение нарушений требований нормативных правовых актов организаторами перевозок групп детей автобусами, а также проведение мероприятий по профилактике, выявлению и пресечению нарушений в области дорожного движения при перевозках пассажиров и грузов;
- разработку комплекса организационных, правовых и экономических мер по прекращению выхода на дороги общего пользования автотранспорта, не отвечающего требованиям технических регламентов безопасности транспортных средств.

Полагаем, что разрабатывать Стратегию, основываясь на «малозатратных», но эффективных мероприятиях, направленных на профилактику причин и условий, способствующих возникновению ДТП, а также на внедрение современных технологий в рамках соответствующих финансовых ресурсов», нецелесообразно. Само понятие «стратегия» подразумевает качественно новую систему финансирования и планирования, основанную на выработке государственных приоритетов на долгосрочную перспективу с учетом трех составляющих: организационно-правовые мероприятия, экономические мероприятия, технические мероприятия, включая комплексы улично-дорожной сети и объекты дорожно-транспортной инфраструктуры.

Совет Федерации
Федерального Собрания Российской Федерации

Аналитическое управление Аппарата Совета Федерации

АНАЛИТИЧЕСКИЙ ВЕСТНИК
№ 15 (672)

**Состояние и нормативно-правовое обеспечение общественной
безопасности и правопорядка в Российской Федерации**
(сборник статей к парламентским слушаниям 1 июня 2017 года)

Редакторская группа: О.А. Кимлацкий, В.Ю. Кравченко,
Т.В. Боргоякова, И.В. Макаренкова

Компьютерная верстка:
И.В. Макаренкова