Пичкур Анна Петровна. Полиция в административно-правовом механизме обеспечения общественной безопасности на железнодорожном транспорте;[Место защиты: ФГАОУ ВО «Национальный исследовательский Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского»], 2021

ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ КАЗЁННОЕ

ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ

«САНКТ-ПЕТЕРБУРГСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ

МИНИСТЕРСТВА ВНУТРЕННИХ ДЕЛ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»

На

ПИЧКУР

Анна Петровна

ПОЛИЦИЯ В АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОМ МЕХАНИЗМЕ

ОБЕСПЕЧЕНИЯ ОБЩЕСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

НА ЖЕЛЕЗНОДОРОЖНОМ ТРАНСПОРТЕ

5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки

Диссертация

на соискание учёной степени кандидата юридических наук

Научный руководитель:

доктор юридических наук, профессор Ухов Владимир Юрьевич

Санкт-Петербург - 2022

Оглавление

ВВЕДЕНИЕ 4

Глава I. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ И ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО МЕХАНИЗМА ОБЕСПЕЧЕНИЯ ОБЩЕСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

НА ЖЕЛЕЗНОДОРОЖНОМ ТРАНСПОРТЕ 21

§ 1. Понятие и формирование административно-правового механизма обеспечения общественной безопасности

на железнодорожном транспорте 21

§ 2. Правовое регулирование административно-правового механизма обеспечения общественной безопасности

на железнодорожном транспорте России 52

§ 3. Нормативно-правовое регулирование деятельности полиции по обеспечению общественной безопасности на железнодорожном транспорте в зарубежных странах (Великобритания, США и КНР) 86

ГЛАВА II. ПОЛИЦИЯ КАК СУБЪЕКТ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО МЕХАНИЗМА ОБЕСПЕЧЕНИЯ ОБЩЕСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ НА ЖЕЛЕЗНОДОРОЖНОМ ТРАНСПОРТЕ 124

§ 1. Полиция в среде субъектов административно-правового механизма обеспечения общественной безопасности

на железнодорожном транспорте 124

§ 2. Применение полицией административно-правовых мер, направленных на обеспечение общественной безопасности на железнодорожном транспорте, в комплексной системе мер обеспечения транспортной безопасности 158

§ 3. Направления по совершенствованию административно-правового регулирования деятельности полиции на железнодорожном транспорте .... 187

ЗАКЛЮЧЕНИЕ 211

БИБЛИОГРАФИЯ 217

ПРИЛОЖЕНИЯ 260

Приложение 1. Сведения о пресеченных административных правонарушениях, предусмотренных КоАП РФ,

учет которых осуществляется в модуле «Административная практика» Сервиса обеспечения охраны общественного порядка 260

Приложение 2. Анкета опроса сотрудников полиции, непосредственно обеспечивающих общественную безопасность на объектах транспортной инфраструктуры

и транспортных средствах железных дорог 261

Приложение 3. Анкета опроса сотрудников полиции, непосредственно обеспечивающих общественную безопасность на объектах транспортной инфраструктуры и транспортных средствах железных дорог

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Железнодорожный транспорт относится к числу крупнейших отраслей экономики Российской Федерации, в которой задействованы огромные людские, материально-технические, финансовые и иные ресурсы со всеми выходящими отсюда последствиями, включая наличие угроз общественной и иной безопасности, что повышает степень актуальности проведенного исследования.

Результаты данного исследования:

* показывают, что административно-правовой механизм обеспечения общественной безопасности на железнодорожном транспорте в России складывался постепенно и одновременно с процессом строительства сети железных дорог в XIX веке. К концу данного периода процесс формирования рассматриваемого механизма был закончен. В нем содержались все элементы в современном его понимании, включая специальный субъект исследуемого механизма. Процесс формирования механизма обеспечения общественной безопасности на железнодорожном транспорте в России был обусловлен на основе двух положений:

1. в России строительство железнодорожного транспорта было обосновано не экономическими соображениями, а политическими, в основе которых лежало положение о сохранении и обеспечении безопасности существующего монархического строя. При этом изначально в России вопрос о том, строить ли железные дороги или нет, решался в качестве инструмента устранения самой угрозы государству;
2. административно-правовой механизм обеспечения общественной

безопасности на железнодорожном транспорте в России складывался на основе механизма обеспечения государственной безопасности (сохранности

монархического строя), и, следовательно, являлся вторичным. Созданный в 60-х гг. XIX в. полицейско-жандармский корпус стал ведущим субъектом данного механизма, обладающим необходимым набором властных полномочий;

* позволяют сформулировать вывод о том, что и на современном этапе развития железнодорожного транспорта в России функционирует административно-правовой механизм обеспечения общественной безопасности на железнодорожном транспорте, представляющий собой комплекс применяемых уполномоченными органами власти административно-правовых средств управленческого воздействия на общественные отношения, складывающиеся при функционировании сил обеспечения общественной безопасности на железнодорожном транспорте. К числу основных властных органов, реализующим свои полномочия в сфере обеспечения общественной безопасности на железнодорожном транспорте является полиция, входящая в структуру ОВДТ;
* подтверждают ранее высказанное учеными-административистами положение о том, что административно-правовые средства являются инструментами правового воздействия, приводимыми в действие уполномоченными субъектами государственного управления, являющимися частью такого механизма. Признанно, что механизм правового регулирования», и «правовой механизм обеспечения ...» определенных объектов правовой защиты осуществляется посредством правовых средств;
* позволяют представить авторское понятие «Административно-правовых средств административно-правового механизма обеспечения общественной безопасности на железнодорожном транспорте», под которым следует понимать систему административно-правовых норм и административных процедур (действий), реализуемых уполномоченными субъектами и оказывающих регулирующее воздействие на поведение участников в сфере обеспечения общественной безопасности на железнодорожном транспорте. Фактически, это основанные на законе инструменты, при помощи которых достигается поставленная цель - успешное функционирование механизма обеспечения общественной безопасности на железнодорожном транспорте;
* показывают, что механизм административно-правового регулирования является одним из базовых основ административного права, его инструментом, а административно-правовой механизм обеспечения . определенных объектов правовой защиты является его разветвленной частью, сферой своего воздействия имеет не в целом предмет административного права, а его подвид - конкретное направление государственного управления в определенной сфере общественных отношений.

Однако отсутствие отдельного нормативного правового акта МВД России, регламентирующего деятельность ОВДТ в целом, в котором были бы определены задачи и функции ОВДТ, затрудняет их деятельность, а действующие акты, определяющие положение линейных отделов, не в полной мере содержат специфические задачи, связанные с участием в обеспечении транспортной безопасности;

* показывают, что статичный и динамичный характер ОТИиТС существенно влияют на организацию деятельности линейных подразделений полиции, чем она отличается от характера деятельности других видов органов внутренних дел (нелинейных) и входящих в них подразделений полиции. В целом в ОВДТ функционируют две параллельные системы обеспечения общественного порядка и общественной безопасности на железнодорожном транспорте: на объектах статики и объектах динамики со специальными подразделениями, наделенными соответствующей компетенцией;
* позволяют утверждать, что в зарубежных странах (Великобритания, США и КНР) функционируют следующие условные типы систем безопасности на железнодорожном транспорте:

1. тип, основанный на ведущей роли высокопрофессиональной деятельности сил транспортной полиции с подчиняющимися вспомогательными полупрофессиональными (специальные констебли) и непрофессиональными силами (PCSO) (Великобритания);
2. тип, основанный на принципе равнозначного компетентного функционирования сил безопасности - полиции (Департамента полиции Амтрака) и других профессиональных сил (TSA) (США);
3. тип, основанный фактически на единоличной роли профессиональной деятельности полицейских сил (КНР).

В России функционирует смешанный тип, характеризующийся тем, что в системе взаимодействуют самые разнообразные субъекты, как профессиональные государственные, так и частные, с различным объемом полномочий. Функционирование систем обеспечения общественной безопасности в России и в зарубежных странах (Великобритания, США и КНР) имеют схожие и отличительные признаки;

* показывают, что субъекты транспортной инфраструктуры и транспортной безопасности функционируют на основе тех полномочий, которые определены нормативными правовыми актами Минтранса России. В свою очередь, ОВДТ и входящие в их структуру подразделения полиции осуществляют функцию по обеспечению общественной безопасности на основе соответствующих актов МВД России.

Результаты изучение положений законодательства в области транспортной безопасности демонстрируют, что нормативное правовое регулирование деятельности ОВДТ по применению мер предупреждения и пресечения правонарушений осуществляется, не отражая в полной мере специфику их деятельности.

Деятельность полиции на железнодорожном транспорте находится в прямой зависимости от специфики данной отрасли хозяйства, ее технологического комплекса. Как статичный, так и динамичный характер ОТИиТС существенно влияют на организацию деятельности ОВДТ, чем она отличается от характера деятельности других видов органов внутренних дел (нелинейных). При выполнении обязанностей по пресечению административных и иных правонарушений сотрудники ОВДТ должны обладать знаниями специфических нормативных правовых и иных норм, действующих в сфере обеспечения безопасности на железнодорожном транспорте. В определенной части реализация полномочий полиции, среди которых проведение досмотровых мероприятий, сотрудниками линейных подразделений реализуется ограниченно, выступая в определенной мере в роли крайнего (завершающего) субъекта реагирования на правонарушения и происшествия. Отчасти негативную роль в эффективности деятельности сил полиции играет недооснащенность зон безопасности современными техническими и информационными средствами как элементов системы безопасности;

* устанавливают, что многосубъектность системы обеспечения безопасности на железнодорожном транспорте порождает определенные проблемы в организации и реализации взаимодействия между ними. Кроме того, не все ОТИиТС железнодорожного транспорта обеспечиваются силами ОВДТ и силами иных субъектов обеспечения безопасности, тем самым существуют ниши и изъяны в системе обеспечения безопасности;
* позволяют утверждать, что применение полицией административно­правовых мер, направленных на обеспечение общественной безопасности на железнодорожном транспорте, во многом находится также и в зависимости от составов административных правонарушений, предусмотренных в качестве мер административно-правовой защиты общественных отношений в сфере железнодорожного транспорта и содержащихся в КоАП РФ. Сотрудниками ОВДТ применяются меры по предупреждению и пресечению схода с пассажирской платформы на железнодорожные пути с целью миновать турникеты и не платить за проезд, перехода через железнодорожные пути, проезда на подножках и крышах вагонов, посадки и высадки на ходу поезда, остановки поезда без надобности стоп-краном, проезда в тамбуре и на переходных площадках, и других правонарушений в сфере безопасности;
* показывают, что при производстве по делам об административных правонарушениях сотрудниками полиции допускаются нарушения, как общего характера, так и те, которые обусловлены спецификой охраняемых объектов. В определенной части должностные лица ОВДТ оказывают корректирующее воздействие на иных субъектов обеспечения безопасности, направляя в их адрес представления об устранении причин и условий совершения правонарушений на ОТИиТС на железнодорожном транспорте с предложениями принятия конкретных мер, исключающих нарушения законодательства в сфере транспорта, в том числе по обеспечению пропускного режима.

ОВДТ на железнодорожном транспорте остаются одним из основных субъектов обеспечения безопасности. Однако отмеченные недостатки и систематические нарушения со стороны их сотрудников, упущения и недостатки в организации деятельности, динамичное развитие общественных отношений и появление современных информационных технологий, искусственного интеллекта и других новейших систем требуют современных комплексных решений как в ближайшей, так и в среднесрочной и долгосрочной перспективах;

* позволяют обосновать положение о том, что обеспечение общественной безопасности на железнодорожном транспорте в перспективе неразрывно связано как с развитием самого железнодорожного транспорта, их ОТСиТС, так и непосредственно субъектов ее обеспечения, среди которых ведущее место должны занять ОВДТ.

На первоначальном этапе предлагается предоставить ОВДТ и входящим в их структуру полицейским подразделениям на данном виде транспорта некоторые надзорные мероприятия (проактивное управление рисками), а затем осуществить масштабную реформу на основе новейших технологий. Внедрение современных «умных» технологий на основе искусственного интеллекта и нейротехнологии в деятельность, как сил транспортной безопасности Минтранса России, так и полицейских сил на железнодорожном транспорте могут существенно изменить организацию, эффективность и результативность деятельности по обеспечению общественной безопасности на железнодорожном транспорте. Они могут приобрести ведущую роль в преобразовании, как организационного построения, так и непосредственно организации деятельности сил ОВДТ. Остальные субъекты обеспечения общественной и иной безопасности должны быть отстранены от функционирования на железнодорожном транспорте в условиях нового правового режима. Указанные преобразования логично произвести в первоочередном экспериментальном порядке именно с ОВДТ на железнодорожном транспорте, а затем перенести на все оставшиеся органы внутренних дел.