Трофимов Дмитрий Александрович. Правовые и организационные основы деятельности органов внутренних дел по обеспечению правопорядка на объектах железнодорожного транспорта: диссертация ... кандидата Юридических наук: 12.00.11 / Трофимов Дмитрий Александрович;[Место защиты: ФГКОУ ВО «Академия управления Министерства внутренних дел Российской Федерации»], 2018.- 237 с.

**Введение к работе**

**Актуальность темы исследования.** Железнодорожный транспорт общего пользования остается ведущим звеном транспортной системы России, интегрированным в евроазиатскую транспортную систему, а железнодорожная сеть относится к числу крупнейших в мире. Количество ежегодно перевозимых этим видом транспорта пассажиров и грузов измеряется в России сотнями миллионов человек и сотнями миллионов тонн соответственно.

Одним из важнейших условий стабильного функционирования этого комплекса, в прямой зависимости от которого находится защита жизни и здоровья граждан, интересов общества и государства в сфере деятельности железнодорожного транспорта, является правопорядок.

Вопросы обеспечения правопорядка и безопасности граждан в общественных местах, к числу которых относятся объекты железнодорожного транспорта, находятся под пристальным вниманием Президента Российской Федерации и выделяются в качестве одной из приоритетных задач МВД России.

Выступая на расширенном заседании коллегии Министерства 9 марта 2017 г., глава МВД России В.А. Колокольцев подтвердил, что решение вопросов повышения защищённости объектов транспортной инфраструктуры от несанкционированного вмешательства, усиления контроля за пассажирскими и грузовыми перевозками носит первоочередной характер.

В МВД России, как и в аналогичных ведомствах ряда других государств, вопросы обеспечения правопорядка на объектах железнодорожного, водного и воздушного транспорта отнесены к компетенции специально созданных подразделений. В системе МВД России эти функции возложены на органы внутренних дел на транспорте (далее – ОВДТ).

Наибольшее количество объектов, находящихся в их оперативном  
обслуживании, равно как и наибольшая доля регистрируемых ими  
преступлений (более 80%), приходится на железнодорожный транспорт. Кроме  
того, железнодорожный подвижной состав наименее защищен от

противоправных посягательств из внешней среды по сравнению с другими видами транспорта, находящимися в обслуживании ОВДТ.

Этот выражается в тревожности пассажиров, о которой можно судить по результатам исследования, проведенного Всероссийским центром изучения общественного мнения. Так, опасения совершения террористических проявлений наиболее высоки именно среди людей, пользующихся услугами железнодорожного транспорта, по сравнению с пассажирами воздушного и водного транспорта.

Приведенные данные определяют необходимость повышения

эффективности работы органов внутренних дел по обеспечению правопорядка

на железнодорожном транспорте (для целей настоящей работы под органами внутренних дел (далее – ОВД) по обеспечению правопорядка на железнодорожном транспорте понимаются органы внутренних дел на транспорте, относящиеся к территориальным органам МВД России окружного, межрегионального и районного уровней).

Вместе с тем, в 2010 году структурное построение ОВДТ и система  
управления ими подверглись существенному преобразованию, а

непродолжительный период существования новой системы выявил проблемы, которые стали предметом внимания руководства Министерства, однако до настоящего времени они остаются не решенными.

Требуют глубокой проработки вопросы, связанные с совершенствованием правовых основ деятельности ОВД по обеспечению правопорядка на железнодорожном транспорте, суть которых заключается: а) в неопределенности понятия и содержания деятельности ОВД по обеспечению правопорядка на железнодорожном транспорте; б) в необходимости уточнения категориального аппарата, использование которого в нормативных правовых актах, регламентирующих деятельность ОВД на железнодорожном транспорте, приводит к образованию коллизий в правоприменительной практике;

в) в соотнесении территориальной компетенции некоторых ОВД на  
железнодорожном транспорте с административно-территориальными  
единицами Российской Федерации, что создает предпосылки для  
возникновения пробелов в правовом регулировании их деятельности;

г) в необходимости уточнения правового статуса управлений на транспорте  
МВД России по федеральным округам (далее – УТ МВД России по ФО);

д) в отсутствии Типового положения об УТ МВД России по ФО, разработка  
которого была предусмотрена планом-графиком организационных мероприятий  
по реформированию МВД России со сроком выполнения в мае 2010 года.

Помимо указанных вопросов требуют научного осмысления и  
разрешения организационные проблемы обеспечения органами внутренних дел  
правопорядка на объектах железнодорожного транспорта, которые

обусловливаются, *во-первых,* различием границ участков оперативного  
обслуживания УТ МВД России по ФО, являющихся территориальными  
органами МВД России на окружном уровне, и линейных отделов (отделений)  
МВД России на транспорте (далее – ЛО МВД России на транспорте),  
являющихся территориальными органами МВД России на районном уровне, с  
границами соответствующих федеральных округов, а также с границами  
городов, районов и иных муниципальных образований, что определяет  
несоответствие их указанным уровням в системе МВД России;

*во-вторых*, неурегулированностью вопросов разграничения между

сопредельными УТ МВД России по ФО участков оперативного обслуживания

на железнодорожном транспорте; *в-третьих*, отсутствием нормативов формирования УТ МВД России по ФО и линейных управлений МВД России на транспорте (далее – ЛУ МВД России на транспорте), находящихся в непосредственном подчинении Министерства, что приводит к ситуации, когда одно управление обслуживает три железные дороги, в то время другая железная дорога находится в обслуживании двух УТ МВД России по ФО; *в-четвертых*, различием моделей организационного построения ОВДТ и подразделений иных правоохранительных органов, реализующих функции по обеспечению правопорядка на объектах железнодорожного транспорта.

Нерешенность названных проблем продолжает оставаться

сдерживающим фактором в повышении эффективности деятельности ОВД по обеспечению правопорядка на железнодорожном транспорте.

Изложенные обстоятельства обусловили выбор темы диссертационного исследования и её актуальность.

**Степень научной разработанности темы исследования.** Вопросы безопасности на железнодорожном транспорте обращают на себя внимание ученых и активно ими исследуются. Причем такие вопросы изучаются не только в рамках юридических, но и в рамках технических наук.

В юриспруденции эти вопросы рассматривались через призму нескольких составляющих её компонентов. Так, уголовно-правовые аспекты обеспечения безопасности движения и эксплуатации железнодорожного состава явились предметом исследований С.К. Балашова, М.М. Колчина, А.Ш. Габдрахманова, Д.В. Токманцева и др.

Проблемам обеспечения безопасности личности, предупреждения и  
раскрытия отдельных видов преступлений на железнодорожном транспорте  
посвящены работы И.Ф. Амельчакова, Р.Б. Бахаева, О.П. Грибунова,

Н.Н. Пестова, Н.Ю. Приходько, Л.В. Новиковой, А.Н. Тарасова и др.

Исторические аспекты организационных основ жандармско-полицейских управлений железных дорог и законодательного регулирования их деятельности в той или иной степени затрагивались в работах Ю.В. Рыжовой, З.И. Перегудовой, Н.Г. Сысоева, И.В. Киреева, Т.М. Лаврик, Д.Р. Мамлеевой.

Правовые и организационные основы деятельности ОВДТ

рассматривались в рамках исследований Ю.В. Степаненко и Т.С. Валиулина. Отдавая должное значимости научных работ указанных авторов, следует отметить, что с момента проведения последнего из этих исследований прошло более 10 лет. За это время произошли существенные изменения, как в организационной структуре, так и в правовом регулировании деятельности ОВД на железнодорожном транспорте.

Несмотря на очевидную востребованность исследований правовых и организационных основ деятельности ОВД по обеспечению правопорядка на

железнодорожном транспорте, указанный круг вопросов недостаточно освещен в научной литературе. Отдельные вопросы, связанные с реформированием ОВДТ, рассматривались А.А. Бедринским, И.Н. Дорофеевым и Н.Н. Пестовым, однако комплексного исследования правовых и организационных основ деятельности новой структуры не проводилось. Как следствие, не проводился научный анализ проблем организации правоохранительной деятельности ОВД на железнодорожном транспорте и путей их решения.

**Цель и задачи исследования.** Цель исследования состоит в разработке и  
научном обосновании комплекса мер нормотворческого,

правоприменительного и организационного характера, направленных на совершенствование правовых и организационных основ деятельности ОВД по обеспечению правопорядка на объектах железнодорожного транспорта.

Для достижения указанной цели решены следующие задачи:

1. разработаны предложения по совершенствованию правовых основ деятельности ОВД по обеспечению правопорядка на железнодорожном транспорте, базирующиеся на анализе нормативных правовых актов, регулирующих их деятельность;
2. сформулировано понятие и определено содержание деятельности по обеспечению органами внутренних дел правопорядка на объектах железнодорожного транспорта;
3. проиллюстрированы основы организации деятельности ОВД по обеспечению правопорядка на объектах железнодорожного транспорта, исследован отечественный и международный опыт организации правоохранительной деятельности на объектах железнодорожного транспорта;
4. выработаны предложения по совершенствованию правового статуса субъектов управления ОВД на железнодорожном транспорте, разработан авторский проект Типового положения о территориальном органе МВД России на межрегиональном уровне – управлении на транспорте Министерства внутренних дел Российской Федерации;
5. разработана модель организационной структуры территориальных органов МВД России на железнодорожном транспорте;
6. предложены конкретные меры по развитию взаимодействия подразделений правоохранительных органов, обеспечивающих правопорядок на железнодорожном транспорте, и координации их деятельности.

**Объектом исследования** являются совокупность правовых и организационных отношений, складывающихся в процессе обеспечения органами внутренних дел правопорядка на объектах железнодорожного транспорта.

**Предметом исследования** выступают правовые и организационные основы деятельности органов внутренних дел по обеспечению правопорядка на железнодорожном транспорте, формы, методы, цели, задачи и функции, а также

особенности организации этой деятельности, нормативные правовые акты,  
правоприменительная практика и научные труды, посвященные

разрабатываемой тематике.

**Гипотезой исследования** является предположение о возможности  
существенного повышения эффективности обеспечения правопорядка органами  
внутренних дел на объектах железнодорожного транспорта путем

совершенствования правовых и организационных основ этой деятельности.

**Методологическая основа и методы исследования.** Методологическую основу исследования составил диалектический подход к научному познанию проблем правового регулирования и организации деятельности ОВД по обеспечению правопорядка на объектах железнодорожного транспорта.

В целях достоверности и полноты исследования применены общие и специальные методы научного познания. При помощи историко-правового метода выявлены пробелы в правовом регулировании статуса органов внутренних дел на железнодорожном транспорте на различных этапах формирования системы территориальных органов МВД России, с помощью логико-юридического метода сформулированы определение цели деятельности и основные задачи субъектов их управления. Синтез результатов, полученных в ходе исследования, позволил обосновать необходимость корректировки законодательства, регулирующего деятельность ОВД по обеспечению правопорядка на объектах железнодорожного транспорта.

В процессе исследования также использовались специальные методы:  
статистический – при изучении количественных и качественных характеристик  
состояния правопорядка на объектах транспортного комплекса; метод  
исследования документов – при изучении нормативных правовых актов,  
статусных документов территориальных органов МВД России и т.д.; метод  
экспертных оценок – при определении приоритетных направлений  
деятельности ОВД на железнодорожном транспорте. При помощи

социологического опроса изучалось мнение руководителей различных территориальных органов МВД России по вопросам современного состояния правовых и организационных основ деятельности ОВД по обеспечению правопорядка на железнодорожном транспорте, а также перспектив их совершенствования.

Применение указанных научных методов обеспечило выполнение требований комплексного подхода к диссертационному исследованию.

**Нормативную основу исследования** образуют: Конституция Российской  
Федерации; нормы законодательства в области национальной и транспортной  
безопасности; положения транспортного, уголовного, уголовно-

процессуального и административного законодательства; нормативные правовые акты МВД России и иные нормативные правовые акты.

**Эмпирическую базу диссертационного исследования** составили:

– репрезентативные данные, полученные в ходе социологического опроса, проведенного среди 620 руководителей территориальных органов МВД России;

– результаты исследования Всероссийского центра изучения

общественного мнения по вопросам актов незаконного вмешательства и системы защиты от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, информирования и оповещения населения на транспорте, проведенного по итогам реализации Комплексной программы обеспечения безопасности населения на транспорте 2010-2013 г.г.;

– анализ материалов заседаний коллегии МВД России, федеральных законов и подзаконных нормативных правовых актов, в т.ч. ведомственных, касающихся исследуемой проблематики;

– статистические данные Главного информационно-аналитического  
центра МВД России и Минтранса России, аналитические материалы Главного  
управления на транспорте МВД России (далее – ГУТ МВД России), другая  
информация, характеризующая состояние работы по обеспечению

правопорядка на объектах железнодорожного транспорта.

**Научная новизна исследования** определяется как его актуальностью, недостаточной теоретической проработанностью проблем, связанных с обеспечением ОВД правопорядка на объектах железнодорожного транспорта, так и системным подходом к изучению охватываемых правовых и организационных аспектов исследуемой проблемы.

В диссертации реализована попытка обоснования необходимости  
совершенствования правовых и организационных основ обеспечения органами  
внутренних дел правопорядка на объектах железнодорожного транспорта, что  
может выступить связующим звеном между теорией организации

правоохранительной деятельности и практикой её реализации в сфере железнодорожного транспорта. В процессе достижения цели диссертационного исследования и решения соответствующих ей задач получены следующие обладающие научной новизной результаты:

– уточнен категориальный аппарат, используемый в деятельности ОВД на железнодорожном транспорте, сформулировано авторское определение понятия «обеспечение органами внутренних дел правопорядка на объектах железнодорожного транспорта», выделены структурные элементы этой деятельности и их содержание;

– аргументировано, что в средне- и долгосрочной перспективе железнодорожный транспорт будет оставаться наименее защищенным и, следовательно, наиболее уязвимым видом транспорта в Российской Федерации;

– сформулированы предложения по совершенствованию действующего законодательства, в том числе путем исключения имеющихся в нем пробелов, а также скрытых правовых коллизий и противоречий, обусловливающих несогласованность между отдельными юридическими нормами;

– осуществлен поиск и предложены оптимальные направления совершенствования организационной структуры ОВД на железнодорожном транспорте;

– определены и систематизированы основные особенности

взаимодействия и координации деятельности ОВДТ, транспортных прокуратур и следственных подразделений на транспорте Следственного комитета России в вопросах обеспечения правопорядка на железнодорожном транспорте;

– обоснована необходимость принятия Типового положения о

территориальном органе МВД России на межрегиональном уровне и предложен его проект.

Эти и другие элементы новизны позволяют сделать вывод о том, что диссертационное исследование вносит вклад в развитие теории организации правоохранительной деятельности в части, касающейся правового обеспечения и организации деятельности ОВД на объектах железнодорожного транспорта.

**Основные положения, выносимые на защиту:**

1. Авторское определение обеспечения органами внутренних дел  
правопорядка на объектах железнодорожного транспорта, как  
целенаправленной скоординированной деятельности органов внутренних дел,  
осуществляемой путем реализации предоставленных им полномочий в сфере  
транспортной безопасности на объектах, предназначенных для перевозок  
пассажиров или грузов железнодорожным транспортом, в целях защиты  
человека и собственности, общества и государства от воздействия  
потенциальных и реальных угроз.

Эта деятельность включает: а) нормативно–правовое регулирование общественных отношений; б) надзор за соблюдением установленных норм и правил; в) предупреждение, пресечение преступлений и административных правонарушений; г) восстановление нарушенных прав, привлечение виновных лиц к ответственности, возмещение причиненного вреда.

2. Предложения по совершенствованию правовых основ деятельности по  
обеспечению органами внутренних дел правопорядка на объектах  
железнодорожного транспорта, предусматривающие:

а) внесение изменений в Федеральный закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ  
«О полиции» в части включения в статью 2 такого направления деятельности  
полиции, как «обеспечение транспортной безопасности»;

б) внесение изменений в нормативные правовые акты МВД России:  
– в приказ МВД России от 30.12.2010 № 905 «Об утверждении Перечня

объектов транспорта, переданных в оперативное обслуживание органам внутренних дел на транспорте» в части отнесения в обслуживание ОВДТ объектов железнодорожного транспорта, находящихся в пределах конкретных железных дорог, и установления границ участков обслуживания сопредельных управлений на транспорте МВД России и ЛУ МВД России на транспорте, подчиненных непосредственно Министерству;

– в приказ МВД России 30.04.2011 № 333 «О некоторых вопросах и структурном построении территориальных органов МВД России» в части установлений нормативов формирования управлений на транспорте МВД России и ЛУ МВД России на транспорте, подчиненных непосредственно Министерству;

в) использование в правоприменительной практике и правовом регулировании правоохранительной деятельности органов внутренних дел на железнодорожном транспорте термина «объекты транспорта и участки путей сообщения, находящиеся в оперативном обслуживании» взамен термина «территория оперативного обслуживания», что позволит устранить коллизии в правовом регулировании порядка реализации отдельных полномочий их должностных лиц.

1. Вывод о том, что отечественный и международный опыт организации правоохранительной деятельности на объектах транспортного комплекса свидетельствует о целесообразности сохранения в системе органов внутренних дел линейно-функциональной подсистемы, реализующей полномочия по обеспечению правопорядка на объектах железнодорожного транспорта, организационное построение которой осуществляется во взаимосвязи с организационной структурой железнодорожной транспортной системы.
2. Авторская модель организационной структуры территориальных органов МВД России на железнодорожном транспорте:

межрегиональный уровень – управления на транспорте МВД России;  
линейные управления МВД России на транспорте, подчиненные

непосредственно Министерству;

межрайонный уровень – иные линейные управления МВД России на транспорте; линейные отделы (отделения) МВД России на транспорте.

Новизна предложенной модели обусловливается, во-первых,

уменьшением количества её уровней с трех до двух; во-вторых, образованием нового уровня – межрайонного; в-третьих, отнесением ЛУ МВД России на транспорте (за исключением подчиненных непосредственно Министерству) и ЛО МВД России на транспорте к одному уровню территориальных органов; в-четвертых, исключением из наименования УТ МВД России по ФО названий федеральных округов.

5. Научно обоснованные предложения:

– по развитию координации деятельности подразделений

правоохранительных органов, обеспечивающих правопорядок на объектах железнодорожного транспорта, путем единообразного определения границ участков обслуживания (юрисдикции) соответствующих ОВДТ, транспортных прокуратур на правах прокуратур субъектов Российской Федерации и следственных управлений на транспорте СК России;

– по развитию взаимодействия ОВДТ и следственных подразделений на транспорте СК России, путем совместного определения перечня находящихся в их оперативном обслуживании объектов железнодорожного транспорта.

6. Проект приказа МВД России «Об утверждении Типового положения о  
территориальном органе МВД России на межрегиональном уровне –  
управлении на транспорте Министерства внутренних дел Российской  
Федерации».

Факторами, определяющими целесообразность его принятия, являются:  
а) отсутствие подобного Типового положения, разработка которого была  
предусмотрена планом-графиком организационных мероприятий по

реформированию МВД России в 2010 году, при сохраняющейся актуальности его издания; б) необходимость устранения юридических коллизий и пробелов в положениях существующих УТ МВД России по ФО; в) научное обоснование цели деятельности, задач и функций органа внутренних дел; г) исключение практики дублирования в статусном документе территориального органа МВД России полномочий, содержащихся в Федеральном законе «О полиции» и в иных нормативных правовых актах.

**Теоретическая значимость исследования** заключается в том, что,  
*во-первых,* полученные автором результаты расширяют имеющиеся в теории  
организации правоохранительной деятельности представления об особенностях  
правовых и организационных основ обеспечения ОВД правопорядка на  
объектах железнодорожного транспорта, *во-вторых,* уточнен понятийный  
аппарат, используемый в правоохранительной деятельности ОВД на  
железнодорожном транспорте, *в-третьих,* диссертантом на методологическом  
уровне рассмотрены положения, касающиеся концептуальных основ

организации деятельности впервые созданных субъектов управления ОВД на железнодорожном транспорте – УТ МВД России по ФО, *в-четвертых*, выработаны предложения по совершенствованию правовых основ деятельности ОВД по обеспечению правопорядка на железнодорожном транспорте.

**Практическая значимость исследования** заключается в прикладном интересе для ГУТ МВД России (заявка на проведение научно-исследовательской работы по теме «Теоретико-правовые и организационные основы деятельности ОВДТ по обеспечению правопорядка на объектах

железнодорожного транспорта» от 10.05.2017), а также:

– в разработке комплекса мер по совершенствованию организационных основ деятельности ОВД по обеспечению правопорядка на объектах железнодорожного транспорта, которые могут быть использованы при реализации практических мер, направленных на повышение эффективности правоохранительной деятельности в рассматриваемой сфере;

– в формулировке предложений по оптимизации организационной структуры как ОВД на железнодорожном транспорте, так и ОВДТ в целом;

– в разработке проекта Типового положения о территориальном органе МВД России на межрегиональном уровне – управлении на транспорте Министерства внутренних дел Российской Федерации;

– в подготовке курса лекций «Правовые и организационные основы обеспечения ОВД правопорядка на объектах железнодорожного транспорта (на примере УТ МВД России по ПФО)», составленного на основе материалов диссертационного исследования, который может быть использован при обучении слушателей в образовательных организациях системы МВД России по дисциплинам, связанным с организацией правоохранительной деятельности на транспорте.

Практическое значение диссертационного исследования также состоит в  
том, что содержащиеся в нем выводы и предложения могут способствовать  
дальнейшей нормотворческой деятельности и совершенствованию

деятельности ОВД по обеспечению правопорядка на объектах

железнодорожного транспорта.

**Обоснованность** **и** **достоверность** **полученных** **результатов**

обеспечивается комплексным подходом к исследованию правовых и  
организационных основ деятельности ОВД по обеспечению правопорядка на  
объектах железнодорожного транспорта, который базируется на

использовании: научной логики; широкой информационной базы исследования, в том числе: репрезентативных данных, полученных в ходе социологического опроса респондентов соответствующих категорий; теоретических положений, содержащихся в трудах отечественных ученых, в том числе представителей ведомственной науки; анализа теоретических источников, нормативных правовых актов, законопроектов, сведений об организационном обеспечении деятельности полицейских структур на железнодорожном транспорте за рубежом.

**Апробация результатов исследования.** Диссертация выполнена на кафедре организации деятельности органов внутренних дел центра командно-штабных учений Академии управления МВД России, где она рецензировалась и обсуждалась.

1. Основные выводы и предложения автора получили апробацию в виде участия в работе: научно-практической конференции «Актуальные вопросы деятельности линейных подразделений территориальных органов МВД России на транспорте» (БелЮИ МВД России им. И.Д. Путилина, г. Белгород, 2015 г.); всероссийской научно-практической конференции «Актуальные вопросы совершенствования деятельности служб и подразделений полиции в области охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности» (Академия управления МВД России, г. Москва, 2015 г.); международной научно-практической конференции «Проблемы борьбы с преступностью и подготовки кадров для правоохранительных органов» (Академия МВД Республики Беларусь, г. Минск, 2016 г.); научно-практической конференции «Актуальные проблемы применения программно-целевого метода управления в деятельности территориальных органов МВД России» (Академия управления МВД России, г. Москва, 2016 г.); международной научно-практической конференции «Совершенствование деятельности органов государственной власти, местного самоуправления и институтов гражданского общества в сфере обеспечения национальной безопасности» (Академия управления МВД России, г. Москва, 2016 г.); международной научно-практической конференции «Актуальные вопросы деятельности линейных подразделений территориальных органов МВД России на транспорте» (БелЮИ МВД России им. И.Д. Путилина, г. Белгород, 2017 г.)
2. Материалы диссертационного исследования внедрены в практическую деятельность Главного управления на транспорте МВД России, управления на транспорте МВД России по Центральному федеральному округу, а также в образовательный процесс Восточно-Сибирского института МВД России и Орловского юридического института МВД России имени В.В. Лукьянова.

3. Основные положения, выводы и рекомендации диссертационного  
исследования изложены в десяти опубликованных научных работах общим  
объемом 4 п.л., пять из них – в рецензируемых научных изданиях, в которых  
должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций на  
соискание ученой степени кандидата наук, общим объемом 2,75 п.л.

**Структура диссертационного исследования** обусловлена его целью  
и задачами, состоит из двух глав, включающих в себя шесть параграфов,  
заключения, списка сокращений и условных обозначений, списка

использованных источников и приложений.