

На правах рукописи

Смирнов Михаил Алексеевич

**АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ
ОБЩЕСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ НА ОБЪЕКТАХ
МЕТРОПОЛИТЕНА**

Специальность 12.00.14 – Административное право;
административный процесс

АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Москва – 2020

Работа выполнена на кафедре административного права федерального государственного казенного образовательного учреждения высшего образования «Московский университет Министерства внутренних дел Российской Федерации имени В.Я. Кикотя».


Научный руководитель –	доктор юридических наук, профессор Зырянов Сергей Михайлович
Официальные оппоненты –	Редкоус Владимир Михайлович – доктор юридических наук, профессор, ведущий научный сотрудник сектора административного права и административного процесса федерального государственного бюджетного учреждения науки Институт государства и права Российской академии наук
	Трофимов Дмитрий Александрович – кандидат юридических наук, заместитель начальника кафедры организации деятельности органов внутренних дел центра командно-штабных учений, федерального государственного казенного образовательного учреждения высшего образования «Академия управления Министерства внутренних дел Российской Федерации»
Ведущая организация –	Федеральное государственное казенное образовательное учреждение высшего образования «Санкт-Петербургский университет Министерства внутренних дел Российской Федерации»

Защита диссертации состоится «26» ноября 2020 года в 11 часов 00 минут на заседании диссертационного совета Д 203.019.01, созданного на базе ФГКОУ ВО «Московский университет Министерства внутренних дел Российской Федерации имени В. Я. Кикотя» по адресу: 117997, г. Москва, ул. Академика Волгина, д. 12, УЛК № 2, зал заседаний диссертационного совета.

С диссертацией и авторефератом можно ознакомиться в библиотеке, а также на официальном сайте ФГКОУ ВО «Московский университет Министерства внутренних дел Российской Федерации имени В. Я. Кикотя» (<http://diss.mosu-mvd.com/ru>).

Автореферат разослан «__» _____ 2020 года.

Ученый секретарь
диссертационного совета
кандидат юридических наук, доцент

 Ф.О. Вертлиб

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Социально-экономическое развитие многонаселенных промышленных центров Российской Федерации и высокие темпы современного процесса урбанизации обуславливают кардинальную реконструкцию региональных транспортных систем, важнейшей составной частью которых является метрополитен, обладающий, наряду с беспрецедентной востребованностью большим количеством людей, и высокой степенью рисков, которые носят не только техногенный характер, а связаны также с многочисленными фактами неправомерного (индивидуального и группового) поведения людей, и выступают в этой связи угрозой для его нормального функционирования и безопасности граждан.

Принимая во внимание значимость и специфику указанного вида транспорта, являющегося источником повышенной опасности, на федеральном и региональном уровнях принимаются меры по созданию надлежащих условий эффективной и безопасной деятельности метрополитена. Наглядным проявлением подобного государственного участия стало принятие ряда федеральных законов¹, специальных Федеральных Правительственных Программ² и региональных нормативных правовых актов, нацеливающих правоприменителей на достижение основных показателей, характеризующих рассматриваемую сферу, в том числе, определяющих состояние комплексной безопасности и устойчивости транспортной системы в целом и каждого ее элемента, предполагающих в итоге ежегодное сокращение числа происшествий на транспорте в объеме, превышающем 85 %.

В данных обстоятельствах от субъектов, реализующих указанную задачу, требуются значительные усилия для выявления и задействования

¹ Федеральный закон от 9 февраля 2007 г. № 16-ФЗ «О транспортной безопасности» // Собр. зак. РФ, 12.02.2007, № 7, ст. 837; Федеральный закон от 29 декабря 2017 г. № 442-ФЗ «О внеуличном транспорте и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Собр. зак. РФ, 01.01.2018, № 1 (Часть I), ст. 26.

² Постановление Правительства РФ от 20.12.2017 № 1596 «Об утверждении государственной программы Российской Федерации «Развитие транспортной системы» // Собр. зак. РФ, 01.01.2018, № 1 (Часть II), ст. 340.

дополнительных резервов и возможностей по обеспечению конкретных сегментов безопасности объектов метрополитена, включая общественную безопасность. Представляется, что потенциал административно-правового обеспечения деятельности таких субъектов используется еще не в полной мере. Это касается разграничения полномочий федеральных, региональных и местных органов власти в рассматриваемой сфере; достижения оптимального соотношения параметров различных административно-правовых режимов в рамках соответствующих сегментов комплексной безопасности; организационно-структурной и статусно-компетенционной характеристики участников, функционирующих в указанной сфере; вопросов их взаимодействия и координации; расширения практики использования регулятивных административно-правовых, а также неправовых форм реализации рассматриваемых общественных отношений; совершенствования их нормативного упорядочения и правовой охраны.

Успешное решение перечисленных вопросов невозможно без выработки системы правовых, организационных и иных мер, результативность которых обусловлена рядом объективных и субъективных условий и факторов. Их выявление, систематизация и оценка являются очевидной научной и практической задачей, решению которой будет способствовать обоснование авторской позиции, формулирование выводов, предложений и рекомендаций, направленных на обеспечение надлежащего состояния безопасности объектов метрополитена.

Степень научной разработанности проблемы. Система правового обеспечения государственного управления неизменно вызывает научный интерес. Различные аспекты такого обеспечения нашли свое отражение в трудах Алексева С.С., Бачило И.Л., Бельского К.С., Василенкова Н.Т., Власова В.А., Евтихьева И.И., Козлова Ю.М., Курашвили Б.П., Лазарева В.М., Манохина В.М., Петрова Г.И., Студеникина С.С., Тихомирова Ю.А., Ямпольской Ц.А. и многих других теоретиков права.

Анализу сущности и содержания общественного порядка и безопасности, рассматриваемых в качестве объектов правового регулирования и административно-правовой охраны, в том числе на транспорте, посвятили свои труды Безденежных Б.М., Веремеенко И.И., Воронов А.М., Еропкин М.И., Кардашова И.Б., Маилян С.С., Попов Л.Л., Попова Н.Ф., Проценко С.В., Серегин А.В., Старостин С.А., Целуйко А.В. и другие административисты.

Значительный вклад в разработку форм и методов управленческой деятельности различных субъектов правовой охраны, включая органы внутренних дел, внесли работы Аврутина Ю.Е., Бахраха Д.Н., Галаган И.А., Демидова Ю.Н., Дудышкина Б.П., Еропкина М.И., Зубача А.В., Зырянова С.М., Калюжного Ю.Н., Киляханова И.Ш., Ключниченко А.П., Коренева А.П., Костенникова М.В., Куракина А.В., Редкоуса В.М., Резвых В.Д., Сорокина В.Д., Степаненко Ю.В., Трофимова Д.А., Фатьянова А.С., Шергина А.П., Якимова А.Ю., Якубы О.М и других ученых.

В публикациях И.Б. Воробьева, В.А. Гарбера, Е.А. Петрова, В.Г. Сидоренко, В.А. Умнова представлена характеристика организационных, технологических и эксплуатационных рисков на объектах метрополитена, раскрывается специфика построения этой транспортной инфраструктуры и особенности руководства ее работой.

Необходимо отметить, что защищенных диссертаций по сходной с исследуемой тематикой весьма немного: это исследования, проведенные Амельчаковым И.Ф., Бочаровым Б.В., Брусницыным Ю.А., Игошкиной А.С., Кондраковым Н.С., Максиной С.В., Степаненко Ю.В.

Объектом диссертационного исследования выступает система административно-правового обеспечения общественной безопасности на объектах транспортной инфраструктуры.

Предметом диссертационного исследования являются особенности и критерии эффективности организационного и нормативно-правового обеспечения общественной безопасности на объектах метрополитена.

Цель диссертационного исследования состоит в определении комплекса организационно-правовых мер, способных обеспечить стабильное оптимальное состояние общественной безопасности на объектах метрополитена.

Для достижения поставленной цели сформулированы следующие исследовательские задачи:

- обосновать обусловленность специфики обеспечения общественной безопасности на объектах метрополитена особенностями статуса данного сегмента транспортной инфраструктуры, детерминированного его социально-экономическим предназначением;

- раскрыть содержание административно-правового режима общественной безопасности на метрополитене;

- аргументировать приоритетное положение режима общественной безопасности относительно иных видов административно-правовых режимов, установленных на метрополитене;

- определить систему субъектов обеспечения общественной безопасности на метрополитене, выделить основные направления их деятельности, полномочия и предметы ведения;

- обосновать необходимость постоянного сегментарного и обобщенного мониторинга состояния всех административно-правовых режимов, функционирующих на различных уровнях системы управления на объектах метрополитена;

- дать содержательную характеристику форм и методов обеспечения безопасности на метрополитене и систематизировать их;

- доказать эффективность использования субъектами обеспечения общественной безопасности на метрополитене неправовых форм деятельности (организационные формы и материально-технические действия) по достижению и поддержанию состояния урегулированности общественных отношений в данной сфере;

- гармонизировать реальный объем и перечень задач, функций и правоприменительных полномочий, реализуемых органами внутренних дел на метрополитене, с формально определенной ведомственной системой оценки результатов их деятельности;

- раскрыть содержание ключевых элементов статуса должностных лиц службы охраны общественного порядка как структурного элемента органов внутренних дел на метрополитене.

Методологическую основу диссертации составляет системный подход к исследованию проблем административно-правового обеспечения безопасного функционирования инфраструктуры метрополитена, позволяющий всесторонне охарактеризовать как особенности правового регулирования отношений в рассматриваемой сфере, так и специфику их реализации и охраны. Данный подход использован в сочетании с элементами структурно-функционального, формально-юридического и сравнительно-правового анализа.

Содержательность анализа обеспечивалась использованием элементов социологического анализа, как общего, так и прикладного (эмпирического). На его базе формулировались конкретные предложения по совершенствованию ряда нормативных правовых документов и прогнозировались тенденции в административно-правовом обеспечении общественной безопасности на указанных объектах.

Нормативную базу исследования составили федеральные законы, нормативные правовые акты, регулирующие и определяющие слагаемые административно-правового режима на объектах метрополитенов – транспортной безопасности, пожарной безопасности, антитеррористической защищенности, общественного порядка, безопасности объектов критической инфраструктуры, нормативные правовые акты, закрепляющие организацию охраны общественного порядка и деятельности органов внутренних дел по поддержанию административно-правового режима общественной безопасности на объектах метрополитена.

Эмпирическую базу исследования составили статистические показатели служебной деятельности органов внутренних дел на метрополитене, результаты опросов их руководителей, имеющих непосредственное отношение к организации охраны общественного порядка; итоги изучения шестисот тридцати дел об административных правонарушениях, совершенных

на объектах метрополитена в 2016 – 2019 гг., результаты интервьюирования сотрудников органов внутренних дел на метрополитене, относящихся к категории «инспектор», а также представителей иных субъектов обеспечения безопасности на объектах метрополитена и пассажиров.

В ходе исследования использованы аналитические материалы и статистические сведения ФКУ «ГИАЦ МВД России», органов внутренних дел на метрополитене, ГУП «Московский метрополитен», ГКУ г. Москвы «Организатор перевозок» за 2015 – 2019 гг.

Научная новизна диссертационного исследования состоит в предложенной автором административно-правовой конструкции режимного обеспечения порядка и безопасности на метрополитене, содержание которой раскрывается посредством выделения в ее структуре системно-организационного, регулятивного, статусно-компетенционного, профилактического и правоохранительного элементов.

Оценивая сложившуюся систему управления метрополитеном, диссертант обосновывает наличие у нее признаков, влияющих на состояние административно-правового механизма регулирования общественной безопасности на данном виде транспорта: сочетание федеральной, региональной и отраслевой подведомственности; непрерывность; многоуровневость; многоаспектность; динамизм, выраженный в количественных и качественных параметрах; концентрация множества неоднородных рисков и угроз; множественность субъектов и объектов управления; высокая степень востребованности взаимодействия и координации указанных субъектов.

Новизной характеризуется представление о приоритетном положении режима общественной безопасности относительно иных видов административно-правовых режимов, одновременно решающих самостоятельные задачи недопущения и своевременной нейтрализации на метрополитене нежелательных проявлений соответствующих источников повышенной опасности, что обуславливает содержание статусно-

компетенционного положения конкретных субъектов управления, функционирующих в данной сфере, а также необходимость постоянного сегментарного и обобщенного мониторинга состояния упомянутых режимов на различных уровнях рассматриваемой системы управления.

В диссертации, кроме того, обоснована потребность приведения в сбалансированное состояние реализуемые органами внутренних дел на метрополитене основные задачи, функции и правоприменительные полномочия с формально определенной ведомственной системой оценки результатов их деятельности, имеющей принципиальное значение для организации работы полицейской подсистемы субъектов правовой охраны и ее успешного функционирования в рассматриваемых условиях.

В работе определены возможности и пределы использования зарубежного опыта административно-правового обеспечения отношений общественной безопасности, характерных для метрополитена; высказаны аргументированные предложения по внесению дополнений и изменений в административное законодательство, касающиеся повышения эффективности реализации административно-правовых средств, используемых в данном направлении.

Новизна диссертации также содержится **в положениях, выносимых на защиту:**

1. Определение пределов и параметров административно-правового обеспечения общественной безопасности в системе управления метрополитенами невозможно без учета следующих признаков: а) специфики общественных отношений, подвергаемых регулирующему воздействию; б) оснований объединения указанных отношений в подгруппы, представляющие собой единые объекты правового регулирования; в) особенностей формирования и внешнего проявления дестабилизирующих факторов, требующих определенного государственного реагирования; г) направлений управленческой деятельности, совокупное назначение которых состоит в упорядочении поведения людей, нейтрализации потенциальных рисков и опасностей, угрожающих либо посягающих на охраняемые законом

блага, устранении неблагоприятных последствий подобных посягательств;
д) средств управляющего воздействия, объективированных во вне в различных формах, закрепленных административно-правовыми нормами.

2. Обеспечение общественной безопасности на метрополитене в обстоятельствах множественности административно-правовых режимов целесообразно рассматривать как реализуемую в правовых и неправовых формах управленческую деятельность по достижению и поддержанию состояния урегулированности общественных отношений в данной сфере, направленную на недопущение, выявление и нейтрализацию возмущающих факторов, угрожающих либо посягающих на охраняемые законом блага, а также устранение неблагоприятных последствий подобных посягательств в виде индивидуального и группового противоправного поведения пассажиров, а также иных нарушений правил эксплуатации объектов метрополитена.

3. Система субъектов, участвующих в обеспечении общественной безопасности на объектах метрополитена, характеризуется статусно-компетенционной неоднородностью, функциональной и структурной разобщенностью, организационно-тактической несогласованностью практической реализации приоритетных для каждого ее элемента режимных установлений. Преодолеть отмеченные организационно-правовые проблемы, обеспечить устойчивость и действенность элементов такой системы способно придание субъекту, специально уполномоченному в области охраны общественного порядка и безопасности, статуса координатора и наделение его соответствующими распорядительными и контрольно-надзорными полномочиями. Роль данного координатора в настоящее время способны выполнить органы внутренних дел на метрополитене, имеющие для этого необходимый потенциал.

4. Административно-правовому механизму обеспечения общественной безопасности на метрополитене свойственна множественность направлений и объектов управляющего воздействия. Их дифференциация, согласуемая с техническими и технологическими факторами, присущими рассматриваемой

сфере, а также с рядом переменных статистических показателей деятельности метрополитенов, свидетельствует, что этот механизм нуждается в постоянном сегментарном и обобщенном разноуровневом мониторинге по схеме, учитывающей цели, формы, методы и характер управленческого воздействия соответствующих субъектов. Такой подход является важным условием, способствующим достижению желаемой сбалансированности всего комплекса средств, выраженных в виде системно-организационного, функционально-регулятивного, статусно-компетенционного и функционально-профилактического элементов.

5. На эффективности обеспечения режима общественной безопасности на объектах метрополитена положительно скажется оптимизация административно-правового статуса функционирующих в данных условиях органов внутренних дел, состоящая в повышении степени их организационной самостоятельности, посредством выведения указанных субъектов правовой охраны из подсистемы территориальных органов МВД РФ и одновременного включения их в подсистему линейных органов МВД РФ на транспорте с непосредственным подчинением управлениям на транспорте МВД России по федеральным округам.

Юридическое сопровождение данного предложения требует внесения соответствующих правок в подпункт «г» пункта 4 Указа Президента Российской Федерации от 1 марта 2011 года № 248 «Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации», изложенных на страницах исследования.

6. Существующая система оценки эффективности и результативности функционирования органов внутренних дел на метрополитене, выстроена без учета специфических параметров управляемых ими объектов и нуждается в коррективах. При этом, наряду с изменением порядка и правил подведения итогов несения службы по обеспечению общественного порядка и безопасности на объектах метрополитена, требуется отказаться от использования расчетного коэффициента, применяемого в территориальных

органах внутренних дел и извлекаемого исходя из численности проживающего населения, заменив его коэффициентом, зависящим от объема пассажиропотока с поправками на единицу времени.

Юридическое сопровождение данного предложения требует внесения соответствующих правок в приказ МВД России от 31 декабря 2013 г. № 1040 «Вопросы оценки деятельности территориальных органов МВД России».

7. Надлежащее взаимодействие субъектов обеспечения общественной безопасности в целом на метрополитене и на отдельных его объектах в значительной мере зависит от определения обладателя координационных полномочий, его правового статуса и правоприменительных возможностей. В данной связи допустимо обязать к исполнению данной роли инспекторов службы охраны общественного порядка органов внутренних дел на метрополитене.

8. Для выполнения роли координаторов сотрудники службы охраны общественного порядка органов внутренних дел на метрополитене в силу своего непрерывного функционирования, высокой мобильности и высокой степени информированности, доступа к правовым и оперативным базам, наличия властных полномочий, высокого уровня правоприменительных навыков, авторитета среди других участников противодействия угрозам безопасности и пользователей метрополитена и пр. являются наиболее подходящими участниками рассматриваемого процесса.

9. Наличие субъекта-координатора при принятии многочисленных (прогнозируемых и внезапных) ситуационных управленческих решений и организации их исполнения позволит обеспечить правомерность, своевременность, всесторонность и процессуальную безукоризненность правоохранительного реагирования в виде оптимального вариативного комплекса правовых и неправовых форм воздействия, отражаемых в унифицированной служебной документации (паспорт объекта), ведение которой предусмотрено правилами всех видов режимов, установленных на метрополитене.

Теоретическая значимость диссертационного исследования определяется актуальностью рассмотренных в работе проблем и степенью обоснованности содержащихся в ней положений, выводов и рекомендаций, она обусловлена использованием новых теоретических подходов к пониманию системных свойств административно-правового обеспечения общественной безопасности на объектах метрополитена.

Сформулированные в работе теоретические положения, оценки и выводы дополняют, развивают и конкретизируют разделы теории административного права, связанные с проблемами правотворчества и правоприменения, определения признаков общественного порядка и общественной безопасности, их соотношения между собой и иными объектами правовой охраны.

Кроме того, теоретическое значение диссертации состоит в создании познавательной модели исследования участия различных субъектов в противодействии посягательствам и прочим угрозам безопасности на метрополитене с точки зрения их системы, структуры и правового статуса.

Полученные теоретические результаты непосредственно направлены на их практическое применение.

Практическая значимость диссертационного исследования состоит в том, что полученные выводы могут использоваться в качестве правовой, организационной и методической основы совершенствования механизма обеспечения правопорядка на метрополитене, так как затрагивают вопросы правового регулирования общественных отношений на данном виде транспорта, формирования и функционирования системы взаимодействующих субъектов, обеспечивающих его безопасную эксплуатацию, адаптации к современным условиям их правового статуса.

Кроме того, она определена логически скомпонованными рекомендациями и предложениями по оптимальной организации деятельности органов внутренних дел, обеспечивающих безопасность на объектах транспортной инфраструктуры метрополитенов, часть которых нашла практическое воплощение в Московском регионе.

Результаты исследования могут быть успешно применены в учебном процессе при изучении административного права и административной деятельности органов внутренних дел.

Апробация и внедрение результатов исследования. Основные положения диссертации нашли свое отражение в нормативных актах УВД на Московском метрополитене Главного управления МВД России по городу Москве, получили распространение при подготовке предложений (на региональном уровне) по оптимизации деятельности органов внутренних дел на метрополитенах. Результаты исследования также использовались при проведении научных исследований в Центре профессиональной подготовки УТ МВД России по ЦФО.

Отдельные положения диссертационного исследования изложены: на I Международной заочной научно-практической конференции «Научный форум: Юриспруденция, история, социология, политология и философия» (г. Москва, декабрь 2016); на I Международной научно-практической конференции «Актуальные вопросы административно правового регулирования («Корневские чтения»))» (МосУ МВД России имени В.Я. Кикотя, ноябрь 2017); на XI Международной научно-практической конференции, посвященной памяти Ю.М. Козлова, на тему «Субъекты административного права: вопросы теории и практики» (МГЮА, февраль 2018); на Всероссийской конференции «Правопорядок в России: проблемы совершенствования» (МосУ МВД России имени В.Я. Кикотя, март 2018); на ежегодной Всероссийской научно-практической конференции (Сорокинские чтения) (Санкт-Петербургский университет МВД России, март 2018); на II Международной научно-практической конференции «Корневские чтения» (МосУ МВД России имени В.Я. Кикотя, ноябрь 2018); на XV Международной научно-практической конференции «Кутафинские чтения», секция административного права и процесса «Система и структура органов исполнительной власти: новые подходы» ((МГЮА, ноябрь 2018).

Кроме того, методические рекомендации, разработанные автором в ходе исследования, применяются в повседневной деятельности УВД на Московском метрополитене Главного управления МВД России по городу Москве при обеспечении охраны общественного порядка и ведении административных производств, о чем свидетельствуют постановления судов общей юрисдикции.

Структура диссертации обусловлена целями и задачами исследования, в связи с чем состоит из введения, двух глав, в которые включены шесть параграфов, а также заключения, списка использованных источников и литературы.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** отмечена актуальность темы диссертационного исследования, приведены объект, предмет, задачи, цели и методология исследования, кроме того, обозначена нормативная и эмпирическая база, обоснована научная новизна, теоретическая и практическая значимость исследования, сформулированы основные положения, выносимые на защиту, а также содержатся сведения об апробации основных результатов исследования и их внедрении.

Первая глава - «Административно-правовой режим общественной безопасности на объектах метрополитена» - посвящена анализу понятийного аппарата, раскрывающего содержание общественной безопасности и механизма ее режимного обеспечения на метрополитене различными субъектами.

В первом параграфе - «Назначение режима общественной безопасности на объектах метрополитена» - определены сущностные признаки данного понятия, учитывающего общие черты режимного регулирования общественных отношений, и специфику их реализации на объектах метрополитена, как неременного условия их безопасного функционирования.

Исследовав генезис понятия режима общественной безопасности на объектах метрополитена и сравнив его содержание с иными видами

правовых режимов, нацеленных на одновременное решение вопросов безопасности в самостоятельных подсистемах государственного управления (транспортная безопасность, пожарная безопасность, антитеррористическая защищенность мест массового пребывания граждан, санитарно-эпидемиологическая безопасность, информационная безопасность и т.д.), автор отмечает, что для режимного варианта обеспечения порядка и безопасности на метрополитене характерен ряд особенностей. Эти особенности проявляются в том, что такой режим: а) обусловлен наличием множества источников повышенной опасности, содержащих не только различные техногенные риски, но и носящих социальный характер; б) детерминирован необходимостью установления и применения к подконтрольным объектам комплекса вынужденных, временных запретов, ограничений и обязательств, исполнение которых гарантируется возможностью применения к нарушителям мер принуждения, включая юридическую ответственность; в) сопровождается практически всеобщим и повсеместным контролем за поведением работников метрополитена и пассажиров, в котором участвуют различные субъекты управления; г) носит административно-правовой характер, которому свойственно двухуровневое, включая ведомственное правовое регулирование (федеральное и региональное), использование массы отсылочных правовых норм, наличие многочисленных субъектов правоприменения.

С учетом изложенного, автор предлагает рассматривать административно-правовое обеспечение общественной безопасности на объектах метрополитена как совокупность организационно-правовых форм реализации государственной политики, нацеленной на создание и поддержание состояния защищенности стратегических объектов региональных транспортных систем от техногенных, социальных и прочих рисков и угроз посредством осуществления комплекса административно-правовых, организационно-тактических, медицинских, технических, технологических, информационно-правовых и иных мер, адекватных противоправным посягательствам и иным

опасным проявлениям, угрожающим интересам личности, общества и государства.

Анализ чрезвычайного законодательства, проведенный для выявления общих и специфических параметров регулируемых им правовых режимов, позволил сделать вывод, что такие режимы, кроме решения вопросов противодействия конкретному виду угрозы, являются необходимой основой для установления и функционирования режима обеспечения общественной безопасности, который, занимая особое место в указанном перечне, выстраивает общий целевой вектор, определяющий всю совокупность возможных и необходимых режимных мероприятий для обеспечения безопасной эксплуатации метрополитена, как стратегической транспортной подсистемы.

Во втором параграфе - «Система субъектов обеспечения режима общественной безопасности на объектах метрополитена» - определен круг государственных органов и иных организаций, а также категории их работников, участвующих в обеспечении безопасности на объектах метрополитена, рассмотрено правовое положение указанных субъектов, организация их самостоятельной и совместной деятельности.

Представляя с системных позиций специально сформированные для обеспечения порядка и безопасности на метрополитене органы внутренних дел, автор описывает их эволюцию с момента создания до настоящего времени, обосновывая зависимость организационно-правовых основ их деятельности от количества и видов рисков и опасностей, угрожающих нормальной работе метро, а также от его масштабов, функционального назначения, правил пользования и иных параметров.

Оценивая современную ситуацию, определяющую место ОВД на метрополитене в системе иных правоохранительных структур, автор отмечает, что в результате реформы, связанной с созданием современной полиции, затронувшей системное и структурное построение данных органов внутренних дел, они были введены в разряд территориальной подсистемы МВД

России. При этом, без достаточного обоснования, в Московском регионе органы внутренних дел на метрополитене наделили статусом ОВД районного уровня, а в других местах – статусом ОВД регионального уровня.

Таким образом, диссертант подчеркивает наличие серьезной организационной проблемы, свидетельствующей, что правоохранные подразделения, обеспечивающие порядок и безопасность объектов транспортной инфраструктуры, отнесенной законодателем к «внеуличному транспорту», полностью соответствуют параметрам субъектов линейной подсистемы МВД РФ, но, несмотря на это, продолжают подчиняться территориальным органам.

В результате, основываясь на анализе указанной проблемы и ее негативных последствиях, используя отечественный и зарубежный опыт, диссертант формулирует конкретные предложения по ее разрешению, рекомендуя закрепить в Указе Президента Российской Федерации непосредственное подчинение управлений, отделов и отделений внутренних дел на метрополитенах соответствующим управлениям на транспорте МВД России по федеральным округам. Кроме того, в целях обеспечения сегментарного мониторинга оперативной обстановки на объектах метрополитена, предложено на ведомственном уровне установить порядок детализации этих объектов, используя в качестве аналога принцип «административного участка», реализуемый территориальными органами внутренних дел.

Соотнеся компетенцию ОВД на метрополитене и специализированных органов транспортной безопасности, решающих сходные по своему содержанию задачи, автор выявил несоответствие территориально-объектового сегмента компетенции данных органов внутренних дел целевому блоку их статуса, в результате чего они лишены возможности контролировать правопорядок в технологических помещениях и зонах, расположенных на станциях. Для устранения подобного несоответствия предложено дополнить компетенционную часть статуса ОВД на метрополитене, распространив

их полномочия на все станционные помещения и технологические зоны метрополитена.

Изучение управленческого и административно-юрисдикционного потенциала региональных структур, специально предназначенных для контроля за соблюдением правил пользования метрополитеном, установленных субъектами Российской Федерации, показало, что в ряде городов, где имеется метрополитен (Нижний Новгород, Екатеринбург и Самара), такие структуры вообще отсутствуют. Кроме того, в Екатеринбурге и Самаре указанные контрольные и правоприменительные функции вообще ни на кого не возложены, кроме сотрудников полиции, правоприменительные возможности которых в данных вопросах ограничены федеральным законодательством. Такая ситуация не способствует своевременному выявлению и пресечению правонарушений, влечет распространенность административных деликтов, запрещенных региональным законодательством, увеличивает опасность рисков и угроз на метрополитене. По мнению диссертанта, устранить подобное положение возможно изменением соответствующих норм КоАП РФ, которые обяжут сотрудников ОВД повсеместно и без исключений осуществлять производство по данным категориям дел об административных правонарушениях.

Третий параграф - «Административно-правовые формы и методы обеспечения режима общественной безопасности на объектах метрополитена» - посвящен характеристике вариантов режимных правил, установленных на метрополитене, а также способов их реализации субъектами обеспечения общественной безопасности.

Диссертант дифференцирует вариативные комплексы административно-правового воздействия в рассматриваемой сфере на следующие классификационные группы: координация деятельности федеральных и региональных органов исполнительной власти, а также учреждаемых ими субъектов, функционирующих в пределах зон ответственности, установленных федеральным и региональным законодательством; оптимизация механизма

взаимодействия субъектов обеспечения безопасности с учетом компетенционных, информационных, организационных, кадровых, материально-технических и иных возможностей каждого из них; разработка и реализация систематических многовекторных профилактических мероприятий по снижению рисков и угроз техногенного характера, а также связанных с неправомерным (индивидуальным и групповым) поведением работников метрополитена и пассажиров; повседневное предупреждение, выявление, пресечение правонарушений в рассматриваемой сфере, привлечение к ответственности лиц, их совершивших; мониторинг состояния и оценка эффективности деятельности конкретных субъектов обеспечения общественной безопасности на объектах метрополитена; информирование работников и пассажиров метрополитена о правилах его функционирования и эксплуатации, включая установление и отмену временных запретов, ограничений и обязанностей.

Совокупность указанных форм и методов обеспечения режима общественной безопасности соискатель демонстрирует на примере Московского метрополитена, используя для этого результаты контент-анализа практики реализации регламента взаимодействия ГУП «Московский метрополитен», УВД на Московском метрополитене и ГКУ г. Москвы «Организатор перевозок» при осуществлении мероприятий по обеспечению безопасности объектов транспорта и транспортных средств Московского метрополитена. Исходя из результатов данного контент-анализа, определены актуальные организационно-правовые проблемы, влияющие на состояние общественной безопасности на объектах метрополитена, в том числе:

- невозможность исполнения субъектами транспортной инфраструктуры обязанности досмотра каждого пассажира, установленной ведомственными нормативными правовыми актами;

- наличие неоправданной практики передислокации сил и средств ОВД на метрополитене с обслуживаемых объектов на иные наземные участки территории города (региона), без учета наличных рисков и угроз транспортному комплексу и пассажирам;

- отсутствие у сотрудников ОВД на метрополитене полномочий по самостоятельному составлению протоколов об административных правонарушениях в отношении лиц, не соблюдающих правила пользования метрополитеном, и применению к ним мер административно-процессуального обеспечения, возможность появления которых законодатель в ст. 28.3 КоАП РФ обуславливает необходимостью заключения между МВД России и каждым субъектом Российской Федерации соответствующего соглашения.

Обобщенный мониторинг эффективности функционирования ОВД на метрополитене показал, что ведомственные правила организации и осуществления оценки результатов их деятельности составлены, исходя из критериев, разработанных для территориальных ОВД, где фигурируют промежуточные контрольные и итоговые оценочные показатели, не применимые для подразделений, обеспечивающих безопасность на объектах транспорта. С учетом данного обстоятельства диссертант предложил применять в рассматриваемых случаях иную формулу расчета оценочных показателей, используемую в линейных органах внутренних дел, которая позволит учитывать в том числе результативность контроля за работниками транспорта и за всеми объектами транспортной инфраструктуры метрополитенов.

Во второй главе - «Правовой статус подразделений службы охраны общественного порядка органов внутренних дел на метрополитене в системе субъектов обеспечения общественной безопасности на его объектах» - рассмотрены элементы административно-правового статуса подразделений службы, специально сформированных в структуре данных ОВД для обеспечения режима общественной безопасности³.

В первом параграфе - «Целевой блок статуса подразделений службы органов внутренних дел на метрополитене» - автор рассмотрел состояние правового регулирования совокупности элементов, выступающих целеполагающей основой формирования правового статуса подразделений службы ОВД на метрополитене.

³ Далее - подразделений службы.

Анализ содержания законодательных и подзаконных нормативно-правовых актов федерального и регионального уровня позволил установить, что ни законодатель, ни субъекты ведомственного нормотворчества при формулировании целей, задач и функций подразделений службы ОВД на метрополитене не учитывают специфику условий их повседневного функционирования, ограничиваясь применением к ним общих положений, относящихся в целом к органам внутренних дел, без поправок на особенности организации и деятельности указанных подразделений. В итоге подобная ситуация приводит к неизбежному искажению иных сегментов статуса этих, наиболее многочисленных, подготовленных и организованных, субъектов обеспечения безопасности, регулятивный и правоохранный потенциал которых используется далеко не в полной мере.

Автор соглашается с позицией расширенной рабочей группы экспертов, созданной при МВД РФ, предлагающей в процессе реформирования органов внутренних дел Российской Федерации («Дорожная карта») общие цели их деятельности и цели деятельности линейной подсистемы МВД России (при обязательном включении в ее состав ОВД на метрополитене) определять, руководствуясь положениями статьи 2 Федерального закона «О полиции».

В то же время, основываясь на анализе эмпирического материала, диссертант полагает, что целевые параметры для подразделений службы ОВД на метрополитене следует выводить, исходя из конкретного содержания решаемых данной службой задач и выполняемых ею функций.

В завершении параграфа диссертант предлагает систематизировать такие задачи и функции, представив их в следующем виде:

- 1) всеобщий повсеместный контроль за соблюдением установленных правил поведения и состоянием объектов метрополитена на закрепленном административном участке (объекте транспортной инфраструктуры) в повседневных условиях при отсутствии дестабилизирующих оперативную обстановку факторов (наблюдение за поведением пассажиров и работников метро, контроль за соблюдением ими установленных правил поведения,

информационно-справочная работа);

2) оказание помощи пассажирам, содействие субъектам, участвующим в обеспечении безопасности на объектах метрополитена, в том числе персоналу станций и машинистам, прием и рассмотрение поступающих от указанных лиц обращений;

3) недопущение, выявление и пресечение преступлений и административных правонарушений на объектах метрополитена, установление обстоятельств, способствующих их совершению, и принятие мер по устранению таких обстоятельств, индивидуальная профилактическая работа с пассажирами и работниками метрополитена;

4) производство по делам об административных правонарушениях, предусмотренных федеральным и региональным законодательством;

5) отчеты перед работниками метрополитена и сотрудниками иных организаций, осуществляющих свою деятельность на объектах метрополитена, проведение с ними инструктивно-разъяснительной работы и подготовка к совместным действиям по обеспечению порядка и безопасности;

6) предупреждение, выявление и устранение различных рисков и опасных ситуаций, способных повлечь возникновение чрезвычайных обстоятельств, создающих угрозу общественной безопасности на объектах метрополитена;

7) спасение людей и ликвидация последствий чрезвычайных происшествий техногенного и природного характера, а также террористических и иных преступных актов;

8) обеспечение безопасности граждан и общественного порядка на метрополитене в период подготовки и проведения массовых мероприятий, а также непосредственно по их окончании.

По мнению автора, подобная систематизация направлений деятельности рассматриваемой службы ОВД на метрополитене, нацеленных на достижение конкретного результата, позволит лучше понять специфику каждого из них, а значит определить оптимальные формы и методы их реализации.

Во втором параграфе - «Структурно-организационный блок правового статуса подразделений службы органов внутренних дел на метрополитене» - рассматривается состояние, а также направления

и способы совершенствования правового обеспечения вопросов организационно-штатного, системного и структурного построения подразделений службы ОВД на метрополитене.

Анализ законодательных и ведомственных нормативных правовых актов МВД России, определяющих правовое положение рассматриваемых подразделений полиции, позволил соискателю прийти к выводу о наличии в их статусе ряда организационно-служебных проблем. Установлено, что в настоящее время указанные подразделения являются единственной структурной единицей МВД России, фактически находящейся на федеральном уровне в двойном подчинении, так как ими одновременно руководят и ГУОООП, и ГУТ МВД РФ. При этом, управленческие функции первого главка на подразделения службы в метро распространяются относительно организации их деятельности по обеспечению порядка и безопасности в общественных местах, а также координации взаимодействия с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации. В то же время второй главк, не обладая должными служебными полномочиями по повседневному управлению этими подразделениями, тем не менее, патронирует их участие в направлении обеспечения транспортной безопасности, ограничивая свою роль методико-рекомендательными акциями, что, в отсутствие соответствующего правового сопровождения, мало, что дает. Кроме того, оценка результатов деятельности таких подразделений в компетенцию данного полицейского главка не входит. Обосновывая необходимость изменения этого организационного дисбаланса, автор формулирует конкретные предложения, вынесенные на защиту.

Исследуя структурно-штатное построение органов внутренних дел, автор обнаружил нормативно одобренное несоответствие технологии расчета потребности численности сотрудников таких подразделений и определения для них категорий штатных должностей той реальной оперативной обстановке, в которой функционируют ОВД на метрополитене. Чтобы исключить нарушения организационно-штатной дисциплины, необоснованные массовые

переработки сотрудников, обеспечить требуемую плотность нарядов полиции и надлежащий контроль за порядком и безопасностью, диссертантом предложена обновленная формула расчета оптимальной штатной численности подразделений службы ОВД на метрополитене, в которой используются значения, устраняющие выявленные погрешности.

В третьем параграфе - «Компетенция подразделений службы органов внутренних дел на метрополитене» - рассматривается функциональный сегмент административно-правового статуса таких подразделений, определяющий параметры организационных, регулятивных и охранительных полномочий их руководящего и инспекторского состава.

Изучив статистические показатели деятельности ОВД на метрополитене, планирующую, отчетную и прочую служебную документацию по организации их работы в сравнении с нормативными установлениями, определившими направления их функционирования и объем предоставленных им для этого властных полномочий, диссертант пришел к выводу, что круг решаемых подразделениями службы вопросов и зоны ответственности в рамках их служебных интересов можно дифференцировать по ряду признаков на несколько классификационных групп. Это позволило лучше понять суть и специфику исследуемых явлений и процессов, выработать действенные способы их реализации. Подобная классификация имеет также познавательное значение.

Подчеркнув, что ценность классификации, проведенной по одному критерию, будет недостаточной, автор выбрал из их многообразия те, которые, являясь наиболее общими, обладают к тому же практической значимостью в обеспечении общественной безопасности, без учета которых эффективная организация и осуществление профилактической, административно-охранительной и административно-юрисдикционной деятельности в рассматриваемой сфере невозможны.

В качестве таких критериев выделены позиции, раскрывающие компетенцию рассматриваемых субъектов в зависимости от:

а) пространственно-содержательных параметров (территория, объект, период времени); б) направленности правоохранительного воздействия (профилактическая, контрольно-надзорная, юрисдикционная); в) используемых форм правоприменения (регулятивная, охранительная, организационная).

Характеризуя каждый элемент совокупности полномочий рассматриваемых субъектов, соискатель обосновал необходимость нормативного признания их в качестве координаторов деятельности по обеспечению общественной безопасности при неременном уточнении компетенции как самих полицейских, так и иных субъектов, взаимодействующих с ними и между собой в пределах метрополитена. В параграфе аргументированы предложения по обеспечению процессуальной и юрисдикционной самостоятельности сотрудников полиции на метрополитене, позволяющей устранить ведомственные барьеры при организации и осуществлении ими службы, свести до минимума отвлечение сотрудников от исполнения основных обязанностей, снизить функциональную нагрузку на территориальные органы внутренних дел.

В заключении диссертации сформулированы основные выводы и обобщения, рекомендации теоретического и практического характера.

Основные положения диссертационного исследования отражены в следующих научных публикациях автора:

1. Публикации в ведущих рецензируемых научных журналах, входящих в перечень ВАК при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации:

1. *Смирнов М.А.* Специфика обеспечения общественной и транспортной безопасности на объектах метрополитенов // Вестник Московского университета МВД России. – 2017. – № 1. – С. 122-125 (0,45 п.л.).

2. *Смирнов М.А.* Угрозы общественной безопасности на метрополитенах // Вестник Московского университета МВД России. – 2017. – № 3. – С. 240-243 (0,45 п.л.).

3. *Смирнов М.А.* Вопросы системы органов внутренних дел

на метрополитенах // Вестник экономической безопасности. – 2018. – № 1. – С. 256-260 (0,63 п.л.).

4. *Смирнов М.А.* Проблемы нормативного правового регулирования вопросов определения штатной численности подразделений службы охраны общественного порядка органов внутренних дел на метрополитенах // Вестник Академии права и управления. – 2018. – № 4. – С. 100-104 (0,5 п.л.).

II. В иных изданиях:

1. *Смирнов М.А.* Проблема применения мер административного обеспечения при производстве по делам об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов РФ, на примере города федерального значения Москвы в сфере деятельности ГУП «Московский метрополитен» // В сборнике: Научный форум: Юриспруденция, история, социология, политология и философия. Сборник статей по материалам I международной заочной научно-практической конференции. – 2016. – С. 57-61 (0,38 п.л.).

2. *Смирнов М.А.* Административно-правовой статус субъектов, обеспечивающих транспортную безопасность // Актуальные проблемы административного права и процесса. – 2017. – № 3. – С. 19-21 (0,38 п.л.).

3. *Смирнов М.А.* Административно-правовые режимы на метрополитенах, их особенности, с учетом законодательства субъектов Российской Федерации // Актуальные проблемы административного права и процесса. – 2017. – № 4. – С. 60-62 (0,38 п.л.).

4. *Смирнов М.А.* К вопросу о классификации субъектов обеспечения административно-правового режима на объектах метрополитена // В сборнике статей по материалам ежегодной Всероссийской научно-практической конференции (Сорокинские чтения). – 2018. – С. 203-207 (0,31 п.л.).

5. *Смирнов М.А.* К вопросу об определении границ территорий для обеспечения транспортной безопасности и общественной безопасности на объектах метрополитена // Актуальные проблемы административного права и процесса. – 2019. – № 1. – С. 70-71 (0,25 п.л.).

6. *Смирнов М. А.* Проблемы нормативного правового регулирования деятельности органов внутренних дел на метрополитенах, в сравнительном анализе с положениями концепции федерального закона о государственном управлении в Российской Федерации // Книга: Конституция Российской Федерации и современный правопорядок Московская юридическая неделя. Материалы XV Международной научно-практической конференции: в 5-ти частях. – 2019. – С. 164-168 (0,25 п.л.).