

*Рекомендовано к опубликованию
Редакционно-издательским советом
ВНИИ МВД России*

Ю. В. Степаненко

ОРГАНЫ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ НА ТРАНСПОРТЕ: ВОПРОСЫ ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ

МОНОГРАФИЯ

МОСКВА 2004

Р е ц е н з е н т ы:

*А.М. Кононов, доктор юридических наук, профессор
(Академия управления МВД России)
Н.И. Гетман, кандидат юридических наук, профессор РАЕН
(МВД России)*

Степаненко Ю.В.

Органы внутренних дел на транспорте: вопросы теории и практики: Монография. – М.: ВНИИ МВД России, 2004. – 212 с.

Рассматриваются особенности транспортного комплекса как объекта правоохраны и управления, концептуальные основы правоохранительной деятельности на железнодорожном, водном и воздушном транспорте. Исследуются правовой статус, компетенция органов внутренних дел на транспорте, механизм правового регулирования их деятельности, предлагаются пути оптимизации правового положения этих правоохранительных органов и рекомендации по повышению эффективности реализации принадлежащих им полномочий.

Для работников органов внутренних дел, научных сотрудников, преподавателей и слушателей образовательных учреждений МВД России.

УДК 351.74

© Государственное учреждение
«Всероссийский научно-исследовательский институт МВД России», 2004

ВВЕДЕНИЕ

Глубокий системный кризис, охвативший в начале 90-х годов XX столетия все сферы жизнедеятельности российского общества, обусловил существенную деформацию охраняемых правом общественных отношений, в том числе в транспортном комплексе страны. Моральное разложение, недостаточно развитое российское правосознание, криминализация общественных отношений и принявший тотальный характер правовой нигилизм в полной мере экстраполировались на отношения в сфере транспорта. Как ни парадоксально, но предпринятые в этот период на отдельных видах транспорта структурно-экономические и институциональные преобразования, прежде всего приватизация транспортных объектов, не только не принесли положительных результатов, но и во многом привели к разрушительным последствиям. Негативным отражением указанных явлений стали снижение до критической отметки уровня государственного управления транспортным комплексом, видоизменившаяся преступность, получившая ярко выраженную корыстную направленность, ежегодно возрастающее количество административных правонарушений и т.п.

Вместе с тем огромное значение транспорта для социальной сферы, экономической, военной, экологической и в целом национальной безопасности страны придает правовой охране складывающихся здесь общественных отношений характер важной государственной задачи и не предполагает подобных «экспериментов» над транспортным комплексом. Не случайно федеральный транспорт, пути сообщения в соответствии со ст. 71 Конституции Российской Федерации находятся в ведении Российской Федерации.

Немаловажная роль в преодолении кризисных явлений и обеспечении надлежащего правопорядка на железных дорогах, в гражданской авиации, морских и речных портах принадлежит органам внутренних дел на транспорте. В их задачи как относительно автономизированной подсистемы МВД России входит борьба с преступлениями и административными правонарушениями в сферах грузовых и пассажирских перевозок, защита прав пассажиров и работников транспорта, а также складывающихся в транспортном комплексе экономических отношений от преступных и иных противоправных посягательств. Важно подчеркнуть, что деятельность органов внутренних дел на транспорте по реализации возложенных на них задач обладает вследствие воздействия постоянно действующих и систематически возникающих нетипичных факторов внешней среды весьма специфическим содержанием.

Вместе с тем динамика как положительных, так и отрицательных тенденций, явлений и процессов в исследуемой части транспортного комплекса такова, что органы внутренних дел на транспорте зачастую не успевают адаптироваться в сложившейся ситуации и своевременно реагировать на негативные изменения в оператив-

ной обстановке. Еще хуже обстоит дело с опережающим отражением, прогнозированием возмущающих воздействий внешней среды, что нередко влечет за собой запаздывание с принятием адекватных превентивных мер. Иными словами, изменяющиеся реалии времени: объективные закономерности, факторы и условия внешней среды, новая юридическая база деятельности хозяйствующих на транспорте субъектов, деформация значительной части общественных отношений своевременно не распознаются, не всегда учитываются и компенсируются адекватными изменениями в системе, правовом регулировании и организации деятельности органов внутренних дел на транспорте. Они, по существу, оказались не вполне готовыми к эффективному противодействию нарушениям правопорядка в новых условиях, так как правовая, организационная, информационная, ресурсная база их функционирования длительное время основывалась на несколько иных экономических, социальных, политических, идеологических и других реалиях.

На наш взгляд, недостатки в деятельности органов внутренних дел на транспорте в значительной мере обусловливаются недооценкой влияния объективных факторов внешней среды на характер и содержание правоохранительной деятельности на транспорте, недостаточной определенностью правового статуса и компетенции рассматриваемых органов, правовыми и организационными проблемами, возникающими в практической деятельности органов внутренних дел на транспорте при реализации ими своих полномочий, и другими причинами.

Важная роль в преодолении проблем и повышении эффективности деятельности органов внутренних дел отводится ведомственной правовой науке. Однако научный интерес к теоретическим, административно-правовым и организационным проблемам правоохранительной деятельности органов внутренних дел на транспорте в настоящее время существенно снизился. Достаточно сказать, что за последние годы фундаментальных исследований теоретических и прикладных проблем правоохранительной деятельности на транспорте не проводилось. Имеющиеся научные разработки, как правило, посвящены одному из направлений оперативно-служебной деятельности органов внутренних дел на транспорте или конкретному виду транспорта, охватывают определенный исторический период их развития и т.д. Не намечается и поворота к лучшему. Так, анализ текущих исследований в Академии управления МВД России показал, что среди 47 разрабатываемых докторских диссертаций транспортная проблематика отсутствует, а из 226 кандидатских работ только одна, на тему «Жандармское полицейское управление железных дорог России», имеет к ней отношение.

В этой связи представляется, что в условиях кризисной переходной экономики, нестабильной внешней среды функционирования и несовершенного административно-правового регулирования деятельность органов внутренних дел на транспорте нуждается в серьезном научном обеспечении. Именно этими соображениями руководствовался автор при принятии решения о написании данной монографии. В ней впервые системно рассматриваются особенности транспортного комплекса как объекта правоохраны и управления, концептуальные основы правоохранительной деятельности на железнодорожном, водном и воздушном транспорте, исследуются правовой статус, компетенция органов внутренних дел на транспорте, механизм правового регулирования их деятельности, предлагаются пути оптимизации правового положения этих правоохранительных органов и рекомендации по повышению

эффективности реализации принадлежащих им полномочий. Выводы и предложения автора основываются на данных опроса 200 начальников линейных управлений и отделов внутренних дел на транспорте, анализа законодательных и подзаконных, в том числе ведомственных, нормативных правовых актов, регламентирующих деятельность органов внутренних дел на транспорте и милиции на железнодорожном, водном и воздушном транспорте; данных изучения общественного мнения, аналитических обзоров и других служебных документов Главного управления внутренних дел на транспорте и по спецперевозкам МВД России, а также личном 20-летнем опыте работы автора в органах внутренних дел на транспорте.

Поскольку многие проблемы, поднятые в монографии, еще не были объектом фундаментальных и прикладных исследований, можно предположить, что теоретические положения, выводы и другие результаты монографического исследования могут быть использованы при корректировании государственной транспортной политики, формировании государственной политики укрепления правопорядка в области транспорта, а также реформировании и совершенствовании деятельности органов внутренних дел на транспорте.

Автор выражает искреннюю благодарность Заслуженному деятелю науки Российской Федерации, доктору юридических наук, профессору А.П. Шергину за помощь, оказанную при подготовке монографии, а также рецензентам и другим коллегам, высказавшим конструктивные замечания и предложения по рукописи работы.

Глава I

ТРАНСПОРТНЫЙ КОМПЛЕКС КАК ОБЪЕКТ УПРАВЛЕНИЯ В СФЕРЕ ПРАВООХРАНИТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Сейчас мы находимся у той границы процесса научного познания, из-за которой трудно предвосхитить конечный результат исследования, сформулировать научно обоснованные и достоверные выводы и рекомендации. Исходная мировоззренческая позиция автора, опыт предшествующих исследований и сложившаяся система знаний о предмете позволяют наметить лишь общие контуры исследования, обозначить его опорные пункты и выдвинуть в качестве научных гипотез отдельные концептуальные идеи. Путеводной нитью, интегральным руководством в научном познании, фундаментальным основанием и познавательным стержнем любого правового исследования является философия права. Ее методологическая миссия состоит в том, чтобы вскрывать пути и методы познания права во всем его объеме, внутренние связи и тенденции закономерного развития всех правовых явлений и процессов в их единстве, целостности и системности¹. И было бы неразумно продвигаться к истинному знанию окольными путями, не воспользовавшись богатейшим инструментарием, которым вооружает исследователя философия права.

По утверждению В.Н. Садовского, необходимо не только понять и признать примат методологического анализа над специально-научным, но и реально предпослать любой специально-научной попытке системного исследования разработку методологии анализа систем². Теория систем, специально анализирующая единство и взаимосвязанность структурных образований целостности, занимает одно из центральных мест в управленческой науке. Если в досистемных исследованиях речь шла об описании объекта (само познание было направлено на изучение и исследование отдельных свойств объектов), то системные исследования имеют своей целью выявление механизма «жизни», т. е. функционирования и развития объекта в его внутренних и внешних (касающихся его взаимоотношений со средой) ха-

¹ См.: Керимов Д.А. Методология права (предмет, функции, проблемы философии права). М., 2001. С. 7, 49, 73, 79.

² См.: Садовский В.Н. Методологические проблемы исследования объектов, представляющих собой системы // Социология в СССР. М., 1965. Т. 1. С. 168-169.

рактиках³. Потребность применения нами системного подхода как методологии исследования функционирования социальных систем объясняется не тем, что исчерпаны возможности других подходов, не данью «моде», а тем, что он в качестве конечной своей цели имеет повышение эффективности организации исследуемых процессов⁴. Его главная методологическая ценность состоит в том, что он позволяет полнее раскрыть механизм правового управления как суммарный эффект взаимодействия его составных частей (элементов)⁵.

Самостоятельной отраслью государственного управления в области административно-политической деятельности является управление внутренними делами, специфика которого заключается в его правоохранительном характере. Оно направлено на соблюдение гражданами законов и иных правовых актов; предупреждение правонарушений; создание условий физическим, юридическим и должностным лицам для реализации их прав и исполнения возложенных на них обязанностей; воспитание у граждан правосознания, уважения к нормам права⁶. Еще большей спецификой обладает управление в сфере правоохранительной деятельности на транспорте. Его своеобразие обуславливается отличительными свойствами транспортного комплекса как особого объекта правоохраны, нетипичными факторами среды функционирования правоохранительных органов, спецификой общественных отношений в этой сфере и самой правоохранительной деятельности. Указанные особенности вызвали необходимость обособления в системе субъектов государственного управления управляющей подсистемы со специальными задачами и функциями – органов внутренних дел на транспорте (ОВДТ). Генеральной проблемой, целью нашего исследования является определение путей повышения эффективности деятельности органов внутренних дел на транспорте как специфической разновидности форм реализации правоохранительной функции государства - особого вида социального управления. Ее плодотворное решение требует четкого определения предмета, границ, стратегии исследования, а также механизма познавательной деятельности. В этом нам помогут законы и принципы материалистической диалектики, основополагающие познавательные философские категории и категории общей теории права с заранее положенным значением (конкретное и абстрактное, структура и элементы, отдельное и общее, теоретическое и практическое, отражение и опережающее отражение, историческое и логическое, системность и систематизация, право и законодательство, управление, законность и правопорядок и др.), методы науки управления, а также все то, что имеет методологическое значение, позволяет реализовать наш познавательный интерес и достичь поставленной цели.

³ См.: Блауберг И.В., Садовский В.Н., Юдин Э.Г. Системный подход: предпосылки, проблемы, трудности. М., 1969. С. 25.

⁴ См.: Оболонский А.В., Рудашевский В.Д. Методология системного исследования проблем государственного управления. М., 1978. С. 6.

⁵ См.: Шабалин В.А. Методологические вопросы правоведения. Саратов, 1972. С. 165.

⁶ См.: Корнев А.П. Административное право России: Учебник: в 3-х частях. М., 2001. Ч. I. С. 16.

§ 1. Методология соотношения объекта и субъекта управления

Источником значительных расхождений исследователей в оценке специфических особенностей государственного управления является неоднозначная трактовка соотношения субъектов и объектов управления. В зависимости от решения этой важной методологической проблемы задаются принципиально различные подходы к исследованию, по-разному определяется специально-научная проблематика. Какой путь предпочтем мы?

Прежде всего необходимо определить исходную методологическую позицию. Какая система является ключевой в нашем исследовании? В наиболее общем виде ее можно представить следующими элементами: транспортный комплекс как совокупный объект управления – органы внутренних дел на транспорте как совокупный управляющий субъект – взаимосвязи между ними в виде управляющих воздействий субъекта и ответных реакций или инициативных возмущающих проявлений управляемых объектов⁷. Представляется, что указанная схема вполне отражает структурно-функциональное единство, в котором структура и функции представляют соответственно статический и динамический аспекты системы управления. Собственно, эта система и является предметом нашего исследования, хотя ее наличие в нашем знании в таком виде пока принимается лишь в качестве абстрактного представления, одной из научных гипотез. Именно с нее мы начинаем процесс восхождения от абстрактного к конкретному. Однако этого знания недостаточно, чтобы приступить к анализу самой ключевой системы, базисного слоя исследуемого объекта. Поэтому мы осуществим определенный «отход» от генеральной проблемы с целью ее последовательного решения по частям. Необходимо отметить, что под таким углом зрения деятельность органов внутренних дел на транспорте еще не подвергалась исследованию в юридической науке.

При системном рассмотрении объекта его структурирование и описание отдельных элементов служит необходимым предварительным условием для его последующего изучения как определенной целостности. Поэтому следующей методологически важной задачей является первичное расчленение ключевой системы, определение состава ее структурных компонентов.

Самое время разъяснить, что термин «транспортный комплекс» в названии главы употреблен нами как собирательный, отражающий высокую степень обобщения в нем многочисленных сторон и компонентов сложного целостного системного образования. Объектом управления в широком смысле является реальная действительность внутри транспортного комплекса и связанная с ним. Она управляется многими органами и звеньями сложной системы государственного управления, а не каким-либо одним из

⁷ Под системой мы будем понимать упорядоченное определенным образом множество элементов, взаимосвязанных между собой и образующих некоторое целостное единство (См.: Садовский В.Н. Указ. соч. С. 172).

них. Транспортный комплекс чрезвычайно интегрирован и настолько же дифференцирован. Он сам является подсистемой систем более высокого порядка и состоит из множества подсистем и суммативных образований, выполняющих в нем самые различные функции. С одной стороны, транспортный комплекс можно представить как инфраструктурную, системообразующую отрасль экономики, как совокупность различных видов транспорта, предприятий, учреждений, организаций, индивидов и их общностей, как элемент создаваемой в процессе глобализации экономики мировой системы транспортных коммуникаций и т.д. При таком понимании транспортный комплекс предстает перед нами как высокоразвитая техническая и социально-экономическая система. С другой стороны, его можно охарактеризовать как объект правоохраны, государственного управления, обладающий сложной правовой организацией, полифункциональностью составляющих элементов и связей, динамизмом, многосубъектностью и многоступенчатостью отношений, нуждающихся в государственно-правовом воздействии.

В настоящее время на всех видах транспорта в нашей стране работает около 6 млн человек, ежегодно перевозятся миллиарды пассажиров, сотни миллионов тонн грузов. Транспорт связан с десятками тысяч клиентских организаций. Здесь пересекаются самые различные интересы самых разных индивидов и общностей. Отношения в этой сфере возникают по многообразным поводам, имеют собственные закономерности бытия и регулируются целым комплексом отраслей права. Реальное управление, как известно, основывается не только на административном праве и даже не только правовых нормах, но и на социальных нормах в самом широком смысле. Таким образом, можно сделать вывод о том, что сфера экономики лучше, чем какие бы то ни было другие области жизни общества, поддается правовой организации. Более того, только при условии правовой отрегулированности экономическая жизнь становится полноценной⁸. Напротив, правовые пробелы и несовершенное законодательство в сфере транспорта создают благоприятную почву для произвольных и недальновидных решений и действий хозяйственных руководителей и политиков.

Принципиальное методологическое значение имеет научное положение о том, что, в конечном счете, сторонами (субъектами) государственно-управленческих отношений всегда являются люди и их общности, действия которых и образуют фактическое «наполнение» указанных отношений, регулируемых правом⁹. Но право не может оперировать понятием «люди».

⁸ См.: Основы философии права: Учебное пособие / Под ред. В.П. Малахова. М., 1999. Вып. 3: Междисциплинарные методологические проблемы исследования права. С. 117.

⁹ Аверьянов В.Б. Социальная природа и особенности социалистических государственно-управленческих отношений // Методологические проблемы юридической науки: Сб. научн. тр. Киев, 1990. С. 89; Келле В.Ж. Деятельность и общественные отношения // Деятельность: теория, методология, проблемы. М., 1990. С. 98-110.

Оно преобразует его в правовые понятия¹⁰. Так, например, решив воспользоваться услугами транспорта, люди на время попадают в особую социальную среду, обретают дополнительный социально-правовой статус и становятся «пассажирами», «грузоотправителями», «грузополучателями» и другими субъектами административно-правовых и иных отношений, имеющими соответствующие права и обязанности.

Одним словом, на стороне объектов управления в транспортном комплексе участвуют различные по своей природе и функциональному проявлению элементы, процессы и связи. Все они обладают собственной внутренней структурой, взаимодействуют и в целом образуют определенную целостную систему. Поэтому можно сказать, что транспортный комплекс – это единство многообразия. Это наиболее обобщенное, философское представление о совокупном объекте управления, которое является методологической предпосылкой для дальнейшего исследования. Отсюда наша задача – с помощью структурного анализа выделить из указанного многообразия и изучить те объекты управления, которые входят или, по мнению автора, могут входить в сферу компетенции органов внутренних дел на транспорте и являются предметом их управляющих воздействий. Фиксирование внимания на основных объектах и абстрагирование от второстепенных будет способствовать правильному определению предмета и границ настоящего исследования.

Органы внутренних дел на транспорте в качестве совокупного управляющего субъекта в рамках нашего исследования также могут быть охарактеризованы как система с четкой структурной композицией, собственной качественной определенностью и внутренней иерархией подсистем. Это и понятно. Иначе бы она не обособлялась от других системных образований. Систему органов внутренних дел на транспорте образуют Главное управление внутренних дел на транспорте и по спецперевозкам МВД России (ГУВДТиС МВД России), управления внутренних дел на транспорте (УВДТ), линейные управления (ЛУВД), отделы (ЛОВД) и отделения (ЛОТВД) внутренних дел, а также линейные пункты милиции (ЛПМ). Каждый орган или подразделение в системе органов внутренних дел на транспорте обладает собственным правовым статусом, в том числе компетенцией и полномочиями в сфере государственного управления. В то же время их во многом объединяют цели, задачи, функции и методы их реализации, внешняя среда, в том числе объекты управления. Управляющим субъектом также может быть группа сотрудников, должностное лицо органа внутренних дел и даже сотрудник, не имеющий подчиненных по должности¹¹. Объективность исследования может быть достигнута только при условии, если будет определена степень участия каждого вида органа, подразделения или

¹⁰ См.: Лукич Р. Методология права / Пер. с сербскохорватского. М., 1981. С. 265.

¹¹ См.: Туманов Г.А. Орган внутренних дел как система управления: Лекция. М., 1972. С. 5.

лица как индивидуального управляющего субъекта в общем взаимодействии всей управляющей системы с объектами управления.

Система органов внутренних дел на транспорте одновременно является подсистемой системных образований более высокого уровня: органов внутренних дел, МВД России, правоохранительных органов, органов государственного управления и т.д. Кроме того, структурно и функционально органы внутренних дел на транспорте «встроены» в транспортный комплекс как систему совершенно иного характера, представляющую для них внешнюю среду. Их оперативно-служебная деятельность ввиду своей специфичности также имманентна транспортному комплексу, составляет его неотъемлемый компонент, сторону, свойство. Без нее немислимо нормальное функционирование железных дорог, гражданской авиации, морских и речных портов. Она «вплетена» в обширную сеть общественных отношений, возникающих в транспортном комплексе по самым различным поводам. Большинство этих отношений облечено в правовую форму и находится под охраной государства, его органов правопорядка. В свою очередь, современное состояние правопорядка на транспорте в определенной мере рассматривается как результат деятельности соответствующих органов внутренних дел. Поэтому весьма симптоматично, что именно отмеченные факторы являлись решающими при определении в отдельных странах в различные исторические периоды подведомственности транспортной полиции (милиции). Так, в 40-е годы XIX в., в период зарождения в России аппарата охраны порядка на транспорте, полицейский надзор за строительством и эксплуатацией железных дорог был возложен на жандармские эскадроны и команды, находившиеся в ведении МПС¹². Железнодорожная полиция ФРГ до 1992 г. также являлась структурным подразделением Министерства транспорта¹³. Британская железнодорожная полиция подчинена Правлению британских железных дорог, подведомственному, в свою очередь, особому государственному органу – Британской транспортной комиссии¹⁴. Не учитывать эти обстоятельства было бы существенной методологической ошибкой.

Только получив представление об объектах и субъектах управления, можно сосредоточиться на выявлении их взаимной обусловленности, устойчивых зависимостей и взаимосвязей. Можно сказать, что от правильно выбранного методологического подхода к решению этой задачи будет во многом зависеть достоверность результатов исследования.

¹² См.: Мулукаев Р.С. Создание российской транспортной милиции // Правоохранительная деятельность на транспорте: итоги и перспективы: Материалы междунар. научно-практ. конф. Орел, 1999. С. 26.

¹³ См.: Быков А.В., Степаненко Ю.В. Реформы в транспортной полиции ФРГ // 80 лет транспортной милиции: история и современность: Материалы научно-практ. конф. М., 1999. С. 200.

¹⁴ См.: Князев В.В. Полиция Великобритании (структура и основные функции). М., 1974.

Рассмотрим вначале общие представления о функциональном соотношении субъекта и объекта управления. В философии можно четко зафиксировать наличие двух противоположных установок в познании. Первая из них в субъектно-объектном отношении направлена на объект («догматическая установка науки») и исключает активность субъекта. Вторая установка направлена на активность субъекта и связана с ее абсолютизацией¹⁵. Эти полярные воззрения доминируют и в теории социального управления. Так, В.Д. Граждан полагает, что «объект в конечном счете зависит от субъекта», «в главном и основном субъект детерминирует взаимодействующий с ним объект», «объект в своих конечных параметрах обуславливается субъектом», «субъекты играют определяющую роль во взаимодействии с объектами». По его мнению, ведущая роль субъекта в отношениях с объектом проявляется тройко. Во-первых, от субъекта зависит «выбор» объекта. Во-вторых, поскольку субъект формирует всю систему конкретного взаимодействия, то тем самым он детерминирует и конкретные условия деятельности данного объекта. В-третьих, так как субъект управляет деятельностью созданной им системы, то он управляет и деятельностью включенного в эту систему объекта. Свои рассуждения В.Д. Граждан завершает выводом о том, что любое преобразование действительности происходит лишь тогда, когда имеется для этого общественная сила, выступающая в роли социального субъекта¹⁶.

В принципе не возражая против силы, отметим: какой в ней толк, если ее не к чему приложить, так как в анализируемых теоретических представлениях объект управления символизирует лишь безвольную, беспредметную субстанцию. Между тем объект управления – это «овеществленные» фрагменты объективной реальности, общественные явления и процессы, а главное – люди (коллективы) и отношения между ними. Трудно согласиться и с выводами о том, что субъект всегда «выбирает» объект и создает систему воздействия на него. Так бывает не всегда. Это во многом зависит от объективных условий и уровня субъекта в системе управления. Например, российская транспортная милиция была создана позднее российской милиции вообще. О необходимости ее создания первым «заявил» отнюдь не управляющий субъект, а сама объективная реальность: ярко выраженное проявление особенностей общественных отношений в сфере правопорядка на транспорте. Лишь после этого единым (совокупным) субъектом управления (государством) был создан специальный субъект – транспортная милиция. И именно субъективистские решения в разные исторические периоды приводили к ее упадку, упразднению, переподчинению, необоснованным реорганизациям, а объективные – к воссозданию и развитию.

¹⁵ См.: Лапицкий В.В. Структура и функции субъекта познания. Л., 1983. С. 30-31.

¹⁶ См.: Социальное управление: Курс лекций. М., 2000. С. 237-238.

Ю.М. Козлов также ставит объект управления в подчиненное положение по отношению к субъекту, утверждая, что управляющее воздействие (прямые связи) является прерогативой субъекта управления. «Взаимосвязь субъекта и объекта социального управления, – пишет он, – имеет ярко выраженную сознательно-волевою окраску»¹⁷, «воля субъекта управления имеет приоритет по сравнению с волей объекта»¹⁸.

Указанную прерогативу субъекта никто и не оспаривает. Беспokoит другое – односторонний и поэтому весьма опасный для науки управления подход. С важной ролью субъекта в системе управления соглашаются даже сторонники так называемого объективного подхода к рассматриваемой проблеме. Так, Г.В. Атаманчук считает субъект государственного управления центральным, ведущим элементом системы. По его мнению, он выступает в управлении наиболее активной творческой, деятельной силой¹⁹. Ю.А. Тихомиров справедливо полагает, что в системе управления от субъекта зависит многое, но не все²⁰. Вспоминая известное высказывание К. Маркса, Д.А. Керимов подчеркивает, что в современной жизни проблема «дирижера» не менее важна, чем проблема «оркестра»²¹. Однако в отличие от своих оппонентов эти и другие ученые не абсолютизируют властную, волевою сторону отношений субъекта и объекта, не принижают значения последнего.

У авторов, рассматривающих объективный фактор в качестве ведущего в субъектно-объектных отношениях, гораздо больше единомышленников. Так, К. Маркс выразил свое отношение к этой проблеме следующим образом. «При исследовании явлений государственной жизни слишком легко поддаются искушению упускать из виду объективную природу отношений и все объяснять волей действующих лиц. Существуют, однако, отношения, которые определяют действия как частных лиц, так и отдельных представителей власти, и которые столь же независимы от них, как способ дыхания»²².

Г.В. Атаманчук отмечает, что для жизни общества, каждого человека, да и для самих субъектов управления первостепенное значение имеют только и исключительно только управляемые объекты, ради них нужно и актуальное управление²³.

А.К. Белых пишет, что основной структурной закономерностью управления является определяющая роль объекта по отношению к субъекту управления²⁴.

Очевидно было бы безнадежным делом осуществить инвентаризацию всех известных аргументов в пользу ведущей роли объекта. Сделаем лишь некоторые обобщения. Итак, в субъектно-объектном взаимодействии объекты управления:

1) создают условия существования систем управления и питают их осведомительной информацией, формируют объективные предпосылки для осуществления какого-либо преобразования, в том числе в субъекте управления;

2) обуславливают интересы, цели, задачи, функции, организационную структуру, состояние субъекта управления и требуют максимально возможного соответствия этих компонентов аналогичным компонентам в себе (порождают субъект, непрерывно его воспроизводят, стимулируют его совершенствование и развитие, вынуждая его перестраиваться, нейтрализовать или ассимилировать объективные возмущающие воздействия);

3) способствуют четкому определению специфики субъекта государственного управления и степени его автономизации в системе управления более высокого уровня;

4) определяют направленность, характер и интенсивность внутрисистемных и внешних управляющих воздействий субъектов управления, одновременно являются полем их приложения;

5) обеспечивают возможность и необходимость проверки и оценки целесообразности и эффективности управленческих воздействий.

Подчеркнем, что в указанный перечень не включены собственные свойства управляемых объектов: активность, целенаправленность, способность к саморегулированию, саморазвитию и др.

В принципе, отдавая предпочтение второму подходу, возьмем на себя смелость утверждать, что истина, как всегда, посередине. Многие авторы, – кстати говоря, из противоположных «лагерей», – сами утверждают, что без объекта нет субъекта, а без субъекта нет объекта²⁵. Субъект и объект – это диалектические противоположности, которые невозможны одна без другой²⁶. Отсутствие одного из указанных элементов не позволяет вести речь о

¹⁷ Козлов Ю.М. Административные правоотношения. М., 1976. С. 18.

¹⁸ Козлов Ю.М., Фролов Е.С. Научная организация управления и право. М., 1986. С. 49.

¹⁹ См.: Атаманчук Г.В. Сущность советского государственного управления. М., 1980. С. 33.

²⁰ См.: Тихомиров Ю.А. Проблемы взаимодействия субъектов и объектов управления в деятельности государственного аппарата // Правоведение. 1970. № 1. С. 51.

²¹ См.: Керимов Д.А. Указ. соч. С. 484.

²² Маркс К., Энгельс Ф. Соч. 2-е изд. Т. 1. С. 192.

²³ См.: Основы современного социального управления (теория и методология): Учебное пособие / Под ред. В.Н. Иванова. М., 2000. С. 9.

²⁴ См.: Белых А.К. В.И. Ленин о политике как науке // В.И. Ленин о научном управлении социалистическим обществом. Л., 1969. С. 10-11.

²⁵ См.: Бачило И.Л. Организация советского государственного управления. Правовые проблемы. М., 1984. С. 7; Лебедев П.Н. Социальное управление. Л., 1982. С. 152; Атаманчук Г.В. Указ. соч. С. 26; Лапицкий В.В. Указ. соч. С. 33; Социальное управление: Курс лекций... С. 234; Тихомиров Ю.А. Указ. соч. С. 51.

²⁶ См.: Социальное управление: Курс лекций... С. 234.

системе управления²⁷. Каждое звено, компонент системы может существовать только потому, что оно получает что-то от других²⁸.

Эти выводы неплохо иллюстрируются рассуждениями И.М. Слепенкова и Ю.П. Аверина. «Управление, – пишут они, – объективно присуще обществу и оно выделяет внутри себя субъект управления (государство – Ю.С.). В свою очередь, субъект управления не может существовать без объекта управления, ибо необходимость и содержание управленческой деятельности возникает и определяется потребностями последнего»²⁹. Как верно подчеркивает Г.В. Атаманчук, без управляемых объектов активность субъектов управления бессмысленна, они просто проедают общественные ресурсы³⁰.

Исходя из признания диалектики объективного и субъективного, органического единства объекта и субъекта в управленческих отношениях, можно сделать вывод о непродуктивности дискуссий относительно превосходства того или иного элемента системы управления. Проблему их соотношения следует, на наш взгляд, рассматривать не с позиции значения субъекта и объекта, а с точки зрения их роли во взаимоотношениях, значения и обусловленности коррелятивных взаимосвязей и в целом системы управления. И тогда становится ясным, что объект создает основу для воздействия, обуславливает его необходимость, содержание и др., а субъект как бы «ставит точку» в этом управленческом цикле – выбирает форму воздействия и осуществляет его. Затем все повторяется снова. Представляется, что именно по такому пути Д.А. Керимов исследовал соотношение понятий «структура» и «элементы», «целое» и «часть», «отдельное» и «общее» и др. «Специфика элемента, – пишет он, – в том и состоит, что он является необходимым атрибутом структуры. Без элементов нет структуры, равно как и без структуры нет элементов. Так, необходимыми элементами правового отношения являются субъект, объект, правомочие и юридическая обязанность, без определенной связи между которыми нет и самого правоотношения»³¹.

Еще раз подчеркнем, что именно на основе права формируется, устанавливается и приобретает универсальность (в рамках данной социальной конструкции) трактовка отношений «субъект-объект», многократно применяемая затем для разрешения текущих социальных эпизодов³². Во многом своими юридическими институтами и категориями отражает соотношение субъекта и объекта в динамике управленческого процесса административное право.

²⁷ См.: Бачило И.Л. Функции органов управления. М., 1976. С. 11.

²⁸ См.: Общая теория управления: Курс лекций. М., 1994. С. 65.

²⁹ Слепенков И.М., Аверин Ю.П. Основы теории социального управления: Учебное пособие. М., 1990. С. 94-95.

³⁰ Основы современного социального управления (теория и методология)... С. 10.

³¹ Керимов Д.А. Указ. соч. С. 196.

³² См.: Белов В.Г. Управление и общественные отношения. М., 1985. С. 19.

В системном анализе при оперировании понятием «система» особый акцент делается именно на то, что система – это процесс (не может быть нефункционирующей системы), и как процесс она определяется заданными системными объектами³³. В этом смысле несомненную методологическую ценность представляет знание о том, что государственное управление принято рассматривать с точки зрения деятельностного подхода, т. е. как функционирование органов управления, основанное на взаимодействии субъекта (управляющей подсистемы) и объекта (управляемой подсистемы)³⁴.

В принципе такой подход представляется верным, хотя простота этого утверждения обманчива. При неправильном понимании деятельностный подход перестает быть плодотворным. Речь идет о том, что через понятие «деятельность органов управления» зачастую исследуется преимущественно функциональная активность самих управляющих систем. При этом многие сторонники возвышения субъекта в системе управления, говоря о государственном управлении в целом, как бы незаметно для себя переключаются на внутриорганизационное, внутрисистемное управление, смешивают управление «сферой» с управлением «в сфере»³⁵.

К сожалению, научные исследования природы и специфических особенностей правоохраны на транспорте, а также функций управляющего субъекта неоправданно уступили место скудным разработкам прикладных проблем управления самими органами внутренних дел. В лучшем случае им отводятся глава, параграф в научных трудах или посвящаются отдельные статьи³⁶. При этом анализом субъектов управления (их организационно-штатным построением, формами и методами функционирования, кадровой работой и т.п.) исчерпывается в большинстве случаев описание управления, как будто оно существует ради субъектов управления³⁷. На практике проведение различных мероприятий по организации управляющей системы, подготовке и доведению управленческих решений, проверке вышестоящими нижестоящих органов и должностных лиц и информированию вторыми первых, кадровым перемещениям и т.п. зачастую выдается за средство уси-

³³ См.: Вичин С.Е. Методология системного подхода к исследованию и решению социальных проблем. М., 1978. С. 11.

³⁴ См.: Социальное управление: Курс лекций... С. 8. Сама деятельность понимается как специфически человеческая форма отношения к окружающему миру, содержание которой составляет его целесообразное изменение и преобразование в интересах людей (См.: Большой энциклопедический словарь. М., 1994. С. 381).

³⁵ Слово «сфера» в переводе с греческого означает шар. Им обозначается среда, общественное окружение системы, область распространения влияния (См.: Сазонов Б.И., Герасимов А.П. Правопорядок как сфера управления: Учебное пособие. М., 1984. С. 30).

³⁶ См.: Административная деятельность органов внутренних дел. Часть Особенная. Изд. 3-е, испр. и доп.: Учебник / Под ред. А.П. Коренева. М., 2001; Управление деятельностью служб общественной безопасности: Учебник / Под ред. Ю.Н. Ольховникова, Ф.Е. Колонтаева. М., 2000. Ч. 1.

³⁷ См.: Основы современного социального управления (теория и методология)... С. 9.

ления управляющих воздействий на общественную систему, управляемые объекты, тогда как на самом деле этого-то и нет³⁸.

Действительно, взаимная обусловленность процессов, происходящих в самом транспортном комплексе и в системе органов внутренних дел на транспорте, их оперативно-служебной деятельности, порой неочевидна. Поэтому в практике управления они ошибочно считаются независимыми друг от друга. Так, даже обвальная приватизация на воздушном и водном транспорте в начале 90-х годов не побудила субъекта управления системой органов внутренних дел на транспорте внести коррективы в их деятельность. В результате единичные преступления в сфере приватизации на транспорте начали выявляться лишь в конце 90-х годов. В то же время ухудшение раскрываемости преступлений, негативные тенденции в структуре и динамике правонарушений и другие нежелательные изменения в оперативной обстановке, однозначно квалифицируются как провалы и упущения в работе органов внутренних дел на транспорте и «списываются» на недостатки отраслевого управления, несовершенную организационно-штатную структуру подразделений, недостаточную штатную численность, неудовлетворительное информационное, кадровое, материально-техническое обеспечение и др. За этим, как правило, следуют не вполне продуманные реорганизации, которые лишь усугубляют положение. В частности, вряд ли можно признать обоснованным решение о передаче органам внутренних дел на транспорте при их очередном реформировании в 2001 г. исключительно обеспечивающей функции – организации воинских и специальных перевозок. Подобные реорганизации постепенно затеяют главное предназначение органов внутренних дел на транспорте, их основные функции – обеспечение общественного порядка, общественной безопасности и осуществление борьбы с преступностью. Также весьма примечательно, что при каждом реформировании системы МВД России реорганизация органов внутренних дел на транспорте осуществляется как бы заодно, попутно, автоматически, часто без необходимости. И напротив, сколько-нибудь значительные изменения в транспортном комплексе, федеральных и линейных органах управления транспортом, принципах и методах хозяйствования на рынке транспортных услуг, к сожалению, не влекут адекватных преобразований в системе и оперативно-служебной деятельности органов внутренних дел на транспорте. Очевидно, что такой методологический подход к пониманию деятельности органов внутренних дел на транспорте и их функций ведет в тупик. Поэтому попытки объяснить, оценить и изменить деятельность органов внутренних дел на транспорте как бы «из самой себя» заранее обречены на неудачу как несостоятельные в методологическом отношении. Более того, они приносят серьезный вред на практике.

³⁸ См.: Атаманчук Г.В. Государственное управление (организационно-функциональные вопросы): Учебное пособие. М., 2000. С. 59.

Таким образом, в результате рассуждений мы пришли к важным методологическим выводам.

1. Деятельность органов внутренних дел на транспорте не следует понимать только как функционирование «внутри себя» и «для себя». Организующие воздействия ГУВДТиС МВД России, УВДТ, ЛУВД и других управленческих звеньев, обращенные вовнутрь системы, отражают лишь ее стремление как относительно автономного образования в системе МВД России сохранить свою стабильность и целостность, а также равновесие во взаимодействии с внешней средой. Внутренние функции субъекта управления не выходят за пределы управляющей системы, не соприкасаются с управляемыми объектами. Разумеется, их объем у органов управления различных уровней неодинаков. Так, в линейном пункте милиции функции внутрисистемного управления сводятся к минимуму, а у ГУВДТиС МВД России они являются доминирующими. Поэтому изучение только этой стороны деятельности органов внутренних дел на транспорте с целью последующего совершенствования их работы в целом не дает полного представления о закономерностях структуры и процесса управления, а также о его механизме функционирования.

2. Основной смысл и содержание государственного управления, его общественное предназначение заключаются во внешних функциях субъекта управления³⁹. Социальное предназначение органов внутренних дел на транспорте, смысл и содержание осуществляемого ими внешнего управления раскрываются только через анализ их основных функций – охрана общественного порядка и обеспечение общественной безопасности в поездах, на вокзалах, станциях, воздушных и водных судах, предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений, исполнение административных наказаний, отнесенных к компетенции органов внутренних дел на транспорте, и др.

Именно эту деятельность мы называем правоохранительной, хотя она полностью и не исчерпывается указанными функциями. Эти и другие функции, как правило, закреплены нормами административного права. Так, например, в ст. 23 Федерального закона «О железнодорожном транспорте в Российской Федерации» говорится, что «обеспечение общественного порядка на железнодорожном транспорте общего пользования и борьба с преступностью осуществляются органами внутренних дел на транспорте...»⁴⁰. Отдельные специфические функции реализуются органами внутренних дел на транспорте только им присущими методами и в специальных организационно-правовых формах, анализ которых охватывается предметом нашего исследования. К примеру, в соответствии со ст. 85 Воздушного кодекса Российской Федерации в целях обеспечения безопасности пассажиров и

³⁹ См.: Атаманчук Г.В. Указ. соч. С. 59.

⁴⁰ СЗ РФ. 2003. № 2. Ст. 169.

членов экипажа воздушного судна обязательному предполетному досмотру подлежат воздушное судно, его бортовые запасы, члены экипажа, пассажиры, багаж, в том числе вещи, находящиеся при пассажирах, а также грузы и почта. Предполетный досмотр проводится уполномоченными лицами служб авиационной безопасности. К участию в предполетном досмотре могут привлекаться сотрудники органов внутренних дел на транспорте. Проведение предполетного досмотра не исключает возможность проведения досмотра при осуществлении оперативно-розыскной, уголовно-процессуальной и иной деятельности уполномоченными на то лицами в порядке, установленном законодательством Российской Федерации⁴¹.

3. Внешненаправленные воздействия субъекта управления, являясь сердцевинной, сутью управления, во многом детерминируются управляемыми объектами. Смысл существования субъекта управления и его воздействий состоит в объективной потребности управляемых объектов в тех или иных субъектных управленческих действиях. В отрыве от объекта управленческие беспредметно и социально не обусловлено⁴².

Процесс управления в сфере правоохранительной деятельности на транспорте сам по себе является сложным, многообразным и актуальным для решения общегосударственных задач. Кроме того, на него оказывают влияние политические процессы и решения, преобразования в экономике страны в целом и на транспорте в частности, в социальной и духовной сферах. Ведь ни одна из областей общественной жизни не управляется без учета политического к ним подхода. В современных условиях решение, принятое в рамках одной сферы деятельности или региона, способно породить множество побочных, «резонансных» явлений в самых различных областях, в том числе и в транспортном комплексе. Известно, что транспорт всегда являлся «индикатором» спада или подъема промышленного производства, инфляционных процессов, уровня жизни населения, международных отношений, международного сотрудничества и т.д. Особенности этих взаимосвязей обуславливают изменения общественных отношений в транспортном комплексе, а вслед за ними – изменения состояния правопорядка. Последние, в свою очередь, вызывают необходимость в совершенствовании управления в сфере правоохранительной деятельности в транспортном комплексе и самой правоохранительной деятельностью. Представляется, что, следуя этой методологической схеме, мы найдем ответы на многие интересующие нас вопросы. И напротив, отрыв, игнорирование или недооценка политических, социальных, экономических, духовных и иных факторов в содержании правоохраны на транспорте таят в себе опасность односторонности, необъективности исследования.

⁴¹ См.: СЗ РФ. 1997. № 12. Ст. 1383 (в ред. Федерального закона от 8 июля 1999 г. // СЗ РФ. 1999. № 28. Ст. 3483).

⁴² См.: Атаманчук Г.В. Государственное управление: проблемы методологии правового исследования. М., 1975. С. 28.

И все же еще раз подчеркнем, что характер данных проявлений, их качественные характеристики определяются главным образом особенностями и закономерностями бытия самих общественных отношений на транспорте, их спецификой. Вместе с тем управляющие системы вышестоящего уровня нередко напрямую оказывают влияние на характер правоохраны на транспорте, определяя специфику ее содержания и организационной структуры. Например, после выхода в свет известного постановления ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 29 января 1980 г. № 78 транспортная милиция была преобразована в органы внутренних дел на транспорте. В их структуре, как и в территориальных органах внутренних дел, была создана стройная система профилактики правонарушений. Однако в 1983 г., несмотря на очевидную пользу указанной системы, она была ликвидирована без каких бы то ни было объективных оснований. Ущербность современной государственной политики борьбы с преступностью в этой части вызывает справедливую, на наш взгляд, критику в юридической науке. Как отмечает Д.А. Керимов, наше государство (и прежде всего его правоохранительные органы) менее всего озабочено систематическим проведением профилактики преступности⁴³.

Так или иначе, все условия, факторы, события, явления, находящиеся в причинной связи с элементами системы управления, требуют соответствующего учета и изучения. Поэтому методологически правильно идти не от анализа и оценки внешненаправленных воздействий органов внутренних дел на транспорте, а от исследования тех общественных отношений, на которые они направлены. Надо вычленить правовое управление из других видов управления. Иными словами, путь к постижению способов повышения эффективности деятельности органов внутренних дел на транспорте как управляющего субъекта лежит через исследование специфики правоохранительной деятельности на транспорте, т. е. особенностей управляемых объектов, их взаимосвязей между собой, с внешней средой и субъектом управления. Поскольку юридическая теория своим предметом имеет отчужденное право, постольку исходным пунктом анализа для нее является не субъект, а социальная реальность, общество, все объективированные формы социальности⁴⁴. Отсюда правоохрана в целом как особый вид социального управления и правоохранительная деятельность на транспорте должны исследоваться с позиций диалектики общего, отдельного и особенного, что имеет важное методологическое и практическое значение.

Наше исследование во многом носило бы комментаторский характер, если бы им была охвачена лишь «сегодняшняя» или «вчерашняя» деятель-

⁴³ См.: Керимов Д.А. Указ. соч. С. 496.

⁴⁴ См.: Основы философии права. Междисциплинарные методологические проблемы исследования права... С. 33.

ность органов внутренних дел на транспорте. Предмет исследования должен быть не только адекватно описан и объяснен. Развитие научного познания невозможно без предвидения, поскольку последнее придает ему целенаправленный, организованный характер, служит средством формирования и проверки гипотез⁴⁵. В научном предсказании обнаруживается способность теоретического мышления опережать эмпирический уровень познания⁴⁶. Современное состояние любого объекта, имеющее свои корни в прошлом, через отражение в настоящем устремлено в будущее⁴⁷.

Следует отметить, что объектом прогнозирования должна быть не только деятельность органов внутренних дел на транспорте. Таких объектов в рамках настоящего исследования много. Это – общественные отношения на транспорте, законодательство, правопорядок, преступность, правовой статус, компетенция, в том числе полномочия органов внутренних дел на транспорте разных уровней, их организационно-штатная структура, информационное, кадровое, материально-техническое обеспечение и др. Поскольку тот или иной из указанных объектов относится к различным аспектам деятельности органов внутренних дел на транспорте или даже напрямую не связан с нею, изучить их как бы «скопом» и изложить это знание в какой-то одной части работы невозможно, да и нецелесообразно. Но в совокупности их прогнозируемые состояния создадут, по замыслу автора, методологическую и теоретическую базы для разработки концептуальной модели правоохранительной деятельности на транспорте, а также концепции развития органов внутренних дел на транспорте, являющимися предметом дальнейших исследований. Подчеркнем, что до настоящего времени вопросы разработки таких моделей и концепций в административно-правовой науке не ставились.

Выделим методологически важные моменты в понимании и применении в рамках настоящей работы категорий «отражение» и «опережающее отражение». Прежде всего наш прогноз должен опираться на общую концепцию будущего, которая характеризует и предсказывает состояние экономики, политической и духовной сфер жизнедеятельности государства и общества (глобальные тенденции развития). Исторический опыт свидетельствует о том, что функция прогнозирования активизируется в период крупных общественных преобразований, в эпохи подготовки и проведения коренных политических и экономических реформ⁴⁸. Вторая волна «бума прогнозов»

⁴⁵ См.: Виноградов В.Г. Научное предвидение (гносеологический анализ): Учебное пособие. М., 1973. С. 5.

⁴⁶ См.: Штофф В.А. Проблемы методологии научного познания. М., 1978. С. 259.

⁴⁷ См.: Керимов Д.А. Методологические функции философии права // Государство и право. 1995. № 9. С. 17.

⁴⁸ См.: Гаврилов О.А. Теоретические и методологические проблемы юридического прогнозирования // Теория права: новые идеи. ИПАН РФ, 1993. Вып. 3. С. 24-25.

(первая относится к середине 60-х – началу 70-х годов) возникла в начале 90-х годов XX в. Именно в этот период произошли грандиозные политические и экономические преобразования. Такие исторические события, как распад СССР, ликвидация административно-командной системы, обострение межнациональных отношений, резко повысили интерес к проблемам завтрашнего дня.

В настоящее время большинство прогнозов предлагает те или иные пути вывода страны из глубокого системного кризиса, в который она погрузилась за последнее десятилетие. В то время как у государства и общества нет четкой концепции будущего, стратегии политического и экономического развития (если не считать неудавшуюся попытку утверждения Стратегии развития Российской Федерации до 2010 г., подготовленной фондом «Центр стратегических разработок» в соответствии с распоряжением Правительства Российской Федерации от 1 декабря 1999 г. № 2021-р.), федеральные органы управления транспортом (МПС России и Минтранс России) весьма преуспели в прогнозах. Более того, их прогнозы стараниями ведомственных юристов, а также сторонников в Правительстве и Государственной Думе, очень быстро приобретают форму правовых актов. Только за последние десять лет постановлениями Правительства Российской Федерации одобрен или утвержден целый ряд концепций. Реализация многих из них обеспечена федеральными целевыми программами, подкреплена федеральными законами и продолжает сопровождаться активной законопроектной работой. Однако при детальном изучении нормативной базы и фактических результатов реформ оказывается, что принимаемые на основе концептуальных моделей будущего государственные управленческие решения далеко не всегда бывают взвешенными, а их последствия не просчитываются. Ведь для того, чтобы утвердить федеральную программу с таким звучным наименованием, как «Возрождение торгового флота России», надо было сначала этот самый флот «развалить». Но на первом этапе безудержной приватизации (1992-1996 гг.) ее инициаторы предсказывали морскому и речному флоту, впрочем как и гражданской авиации, небывалый подъем. В результате об утрате экономической безопасности России, в частности, в морских портах Азово-Черноморского побережья Кубани, правоохранительные органы узнали только после непосредственного обращения губернатора Краснодарского края Н.И. Кондратенко в октябре 1998 г. в Правительство Российской Федерации⁴⁹. Нельзя, на наш взгляд, признать взвешенным и принятое в 2001 г. Правительством Российской Федерации решение о реформировании высокорентабельной отрасли транспорта – феде-

⁴⁹ См.: Постановление Главы администрации Краснодарского края от 22 сентября 1998 г. № 543.

ральных железных дорог⁵⁰. Никому еще не удавалось повысить эффективность системы путем ее разрушения⁵¹.

Что же происходит? Бесспорно, что законодательный акт должен быть воплощением прогноза⁵². Задача законодателя в том и состоит, чтобы определить, для каких новых общественных отношений уже созрели необходимые объективные предпосылки, и затем путем издания соответствующего закона направить волю людей, организовать их на создание этих отношений⁵³. Но опережающее отражение объективной реальности, «забегание вперед» явно не получается у российского законодателя. Прав Д.А. Керимов, говоря, что в настоящее время законодатель впал в крайность, когда менее всего учитывается объективность регулируемых общественных отношений. В результате воцаряется не только неразбериха в самом законодательстве, но и правопорядок уступает место хаосу и произволу⁵⁴.

Применительно к нашей теме следует добавить, что законодатель или не обладает максимально полной и объективной информацией о положении дел в транспортном комплексе, или не старается ею овладеть. Этим активно пользуются лобби от федеральных органов управления транспортом и нечистые на руку чиновники. На это даже обратил внимание Президент Российской Федерации В.В. Путин в одном из своих посланий Федеральному Собранию. Им сказано: «"Аккуратное" отношение государства к реформируемому монополиям, к сожалению, используется ими для поднятия тарифов. И ссылки монополистов на рост издержек далеко не всегда состоятельны, чаще всего – несостоятельны. Хотел бы напомнить: реформирование монопольного сектора экономики должно проводиться в интересах страны. Потребители продукции и услуг – граждане, муниципалитеты, государство – не должны страдать в ходе модернизации этих гигантов. Реформы монополий призваны привести к понижению издержек, избавлению от непроизводительных расходов, к появлению продуманных инвестиционных программ. Для этого уже в этом году необходимо осуществить переход

⁵⁰ См.: СЗ РФ. 2001. № 23. Ст. 2366.

⁵¹ Чтобы автора не обвинили в злопыхательстве, в контексте сказанного важно подчеркнуть существенное в методологическом отношении обстоятельство. Формирование нового стиля научно-правового мышления невозможно без повышения его критически-аналитической направленности. В этом мы разделяем мнение Н.И. Козюбры, считающего, что конструктивно-критический анализ государственно-правовой действительности – важнейшая социальная функция юридической науки. Утрата правоведением критической функции неизбежно ведет к отрыву правовой мысли от реальных преобразовательных процессов, а, стало быть, к ее застою, а то и к регрессу (См.: Козюбра Н.И. Понятие и структура методологии юридической науки // Методологические проблемы юридической науки: Сб. научн. тр. АН УССР. Киев, 1990. С. 11).

⁵² См.: Сафаров Р.А. Прогнозирование и юридическая наука // Сов. государство и право. 1969. № 3. С. 102.

⁵³ См.: Шабалин В.А. Указ. соч. С. 104.

⁵⁴ См.: Керимов Д.А. Методология права (предмет, функции, проблемы философии права)... С. 103.

к утверждению Правительством бюджетов инфраструктурных монополий. До сих пор даже не знали, что у них там происходит»⁵⁵.

Даже на основе этой отдельной иллюстрации можно констатировать, что создание конкуренции и переход к рыночным отношениям на транспорте происходит без надлежащей правовой защиты и сопровождаются нарастающей криминализацией экономических отношений, застигнувшей, кстати сказать, почти врасплох органы внутренних дел на транспорте. «Нет слов, – пишет Д.А. Керимов, – разумные реформы нужны всем, возврат к старому объективно невозможен. Но на естественный вопрос: каковы цели, содержание, сроки, ожидаемые результаты этих реформ? – ответить в течение многих лет правительство не в состоянии»⁵⁶.

Сделаем вывод. Органы внутренних дел на транспорте, в определенной мере отвечающие за правопорядок в этой сфере, конечно же, должны своевременно реагировать на изменения его состояния. Но роль опережающего отражения как раз и заключается в том, что эти изменения должны «прощитываться», должна предугадываться возможность наступления негативных (или позитивных) последствий. На деле этого-то и нет.

Но и мы, изучая в ходе настоящего исследования только законодательство, не сможем уловить необходимости его совершенствования. В несоответствии между реальными правоотношениями и законом заключается одна из причин малой эффективности правового регулирования⁵⁷. Глубокая зависимость законодательства от той социальной среды, в которой оно развивается, требует прогнозирования и изменения самой этой среды. Только в этом случае может быть обеспечена достоверность соответствующих правовых прогнозов⁵⁸. Поэтому, наблюдая, как динамично и кардинально изменяются общественные отношения в транспортном комплексе, мы не можем не поставить перед собой задачу выяснить и предугадать, – к чему же приведут эти радикальные изменения и какой должна быть роль права в этой ситуации: сдерживающей, стимулирующей, поощряющей и т.д.

Чтобы «не пожинать плоды» непрофессионального законотворчества, необходимо упреждающе реагировать на изменения общественных отношений. Способы такого реагирования могут быть разными: предоставление законодателю объективной информации о положении дел в транспортном комплексе, требующем его вмешательства; внесение предложений об экспериментальной проверке социальной эффективности важнейших законопроектов или концепций управления и др.

Задача нашего исследования – с помощью опережающего отражения общественных отношений и других объектов прогнозирования выявить возможные пути повышения эффективности деятельности органов внутренних дел на транспорте (в самом широком смысле) и оценить их с точки зрения научной обоснованности и реальной осуществимости. С методологической стороны такой подход представляется вполне оправданным.

⁵⁵ России надо быть сильной и конкурентоспособной: Послание Президента РФ В.В. Путина Федеральному Собранию Российской Федерации // Российская газета. 2002. № 71 (2939). 19 апр.

⁵⁶ Керимов Д.А. Указ. соч. С. 393.

⁵⁷ См.: Методологические проблемы советской юридической науки. М., 1980. С. 60.

⁵⁸ См.: Керимов Д.А. Указ. соч. С. 308.

§ 2. Транспортный комплекс в контексте обеспечения правопорядка

По уровню общественной значимости транспорт занимает одно из ведущих мест в системе общественных отношений, обеспечивая материальную составляющую коммуникативной системы общества. Транспорт пользуется практически все население и все хозяйствующие субъекты. Как инфраструктурная отрасль народного хозяйства транспорт объединяет отдельные регионы страны в единое политическое и экономическое пространство. Учитывая обширность территории России и ее геополитическое значение, можно говорить о том, что именно транспорт страны физически формирует единое государство и превращает его в стержень Евразии⁵⁹.

В нормативных правовых актах и научной литературе о транспорте можно встретить несколько терминов, так или иначе обозначающих совокупность различных видов транспорта. С начала 70-х до середины 90-х годов прошедшего столетия в экономической, юридической лексике и научном обороте доминировали термины «единая транспортная система» и «единая транспортная сеть»⁶⁰. После распада СССР некоторое время ими также обозначали транспортную систему России. Однако несколько лет назад слово «единая» стало исчезать из употребления. Так, например, в Концепции государственной транспортной политики Российской Федерации, одобренной постановлением Правительства Российской Федерации от 8 сентября 1997 г. № 1143, уже говорится о «транспортной системе». В ст. 1 Федерального Закона от 30 августа 1995 г. № 153 - ФЗ «О федеральном железнодорожном транспорте» говорилось, что «железнодорожный транспорт составляет основу транспортной системы Российской Федерации». Примечательно, однако, что в ст. 1 Федерального закона «О железнодорожном транспорте в Российской Федерации» от 10 января 2003 г. № 17-ФЗ⁶¹ законодатель в том же контексте употребляет термин «единая транспортная система», что, по нашему мнению, в большей степени является постановкой стратегической цели, нежели отражением существующего положения дел. Ученые-исследователи в области транспорта в настоящее время также

предпочитают использовать в своих научных трудах термин «транспортный комплекс», хотя это понятие, отнюдь, не ново⁶².

Представляется, что подобная трансформация обобщающего, собирательного термина, обозначающего транспортную отрасль экономики страны, вызвана не случайными причинами. Прежде всего не явная, но скрытая причинная связь просматривается между взвешенностью в подходах к выбору юридических, научных терминов и современным состоянием отечественного транспорта. Она объясняется, на наш взгляд, тем, что на определенном историческом этапе в результате кризисных явлений единая транспортная система России во многом утратила признаки единства, а впоследствии и признаки системности. И хотя нередко термины «система» и «комплекс» продолжают употребляться как синонимы, более точно сущность современного транспорта России отражает, по нашему мнению, категория «комплекс» как простая совокупность, сумма, не отвечающая основному признаку системных образований – устойчивой взаимосвязи структурных элементов.

Эти соображения подкрепляются мнением авторитетных экспертов. В литературе отмечается, что в настоящее время единство транспортного комплекса в полной мере не обеспечено. «Состыковать» различные виды транспорта, да еще при рыночных отношениях и разных формах собственности, труднее, чем это было раньше, по многим причинам. Это и недостаточность развития транспортных ресурсов, и несовершенство экономических и юридических механизмов взаимодействия видов транспорта, и отсутствие интермодальных транспортных технологий, и недостаток грамотных специалистов в области управления единой транспортной системой⁶³. Кроме того, переход экономики нашей страны на рыночные отношения породил представление о том, что каждый вид транспорта является локальным и должен развиваться по законам, присущим только ему⁶⁴. В целом, по утверждению одних ученых, современный транспорт России находится в «кризисном состоянии»⁶⁵, других – «на грани катастрофы»⁶⁶, третьих – «отброшен назад на многие годы»⁶⁷.

⁵⁹ См.: Спирин И.В. Транспортное право: Учеб. пособие. М., 2001. С. 17, 21.

⁶⁰ См.: Акимов А.И. Единая транспортная система и взаимодействие различных видов транспорта. Рига, 1971; Фирсов В.К. Единая транспортная сеть и взаимодействие разных видов транспорта. М., 1973; Козин Б.С. Крупный шаг в создании единой транспортной системы. М., 1976; Аксенов И.Я. Единая транспортная система. М., 1980; Лопатина Н.Ф. Единая транспортная система (хозяйственно-правовые аспекты). М., 1988; Единая транспортная система: Учебник для вузов / В.Г. Галабурда, В.А. Персианов, А.А. Тимошин и др.; Под ред. В.Г. Галабурды. М., 1996.

⁶¹ См.: СЗ РФ. 2003. № 2. Ст. 169.

⁶² См.: Мартынов А.Г. Транспорт России в системе государственного регулирования и действия рыночных механизмов: Монография. М., 1999. С. 8; Транспортное право: Учебное пособие. М., 1999. С. 6.

⁶³ См.: Единая транспортная система: Учебник для вузов / Под ред. В.Г. Галабурды... С. 5.

⁶⁴ См.: Зайцев А.А., Ефанов А.Н., Третьяк В.П. Вехи перемен в развитии железнодорожного транспорта. М., 1998. Т. 1. С. 17.

⁶⁵ См.: Персианов В.А., Тихомиров Е.Ф., Мартынов А.Г. Транспорт и безопасность России // Вестник университета. М.: Гос. ун-т управления, 2000. С. 65.

⁶⁶ См.: Андреева Т., Дубровин И. Двадцать первый век уже не за горами // Гудок. 1999. № 230. 4 дек.

⁶⁷ См.: Федина Т.В. Управление транспортом России: проблемы, эволюция организационно-экономических форм, перспективы: Монография. М., 1996. С. 4.

Не ставя своей задачей проследить дальнейшую эволюцию взглядов на терминологические проблемы исследуемого понятия, так как это увело бы за пределы непосредственной цели исследования, обратимся к самому понятию. Поскольку действующее законодательство о транспорте не содержит определения понятия «транспортный комплекс», а соответствующие научные представления весьма разнообразны, воспользуемся энциклопедическим определением.

Транспортный комплекс – это совокупность пропорционально развитых отраслей народного хозяйства, специализированных на удовлетворении потребностей общественного производства в перемещении грузов и пассажиров⁶⁸.

Вопрос о структуре транспортного комплекса страны также является весьма дискуссионным. Однако если принять за основу наиболее совпадающие точки зрения, то его состав можно представить как совокупность следующих видов транспорта: железнодорожного, автомобильного, внутреннего водного (речного), морского, воздушного, трубопроводного, городского (пассажирского электрического, в том числе метрополитена), промышленного транспорта, дорожного хозяйства. Поскольку в настоящее время в зону ответственности органов внутренних дел на транспорте входят такие виды транспорта общего пользования, как железнодорожный, воздушный и водный, включение которых в состав транспортного комплекса России является общепризнанным мнением, в дальнейшем научному исследованию будут подвергаться административно-правовые, организационные и иные отношения, складывающиеся именно в этой части транспортного комплекса.

К началу экономических реформ (точкой отсчета можно считать середину 80-х годов) транспорт СССР представлял собой гармонично развивающуюся отрасль народного хозяйства. За сорок послевоенных лет грузооборот всех видов транспорта увеличился в 12,5 раз. Численность рабочих и служащих транспорта достигла 10,8 млн человек. Производительность труда увеличилась вдвое. Союз ССР занимал одно из первых мест в мире по протяженности транспортных коммуникаций, интенсивности использования технических средств, грузо- и пассажирообороту. Например, средняя грузонапряженность железных дорог СССР к 1986 г. в шесть раз превосходила аналогичный показатель железных дорог США. Второе быстрее был оборот грузовых вагонов. По общему объему грузооборота на морском транспорте СССР занимал третье место в мире после Японии и США, а по внешнеторговому грузообороту – седьмое. Таким образом, в советский период транспорт СССР не был в состоянии хронического распада, как сейчас утверждают некоторые экономисты либеральной школы. Транспортная

⁶⁸ См.: Железнодорожный транспорт: Энциклопедия / Под ред. Н.С. Конарева. М., 1994. С. 458.

система справлялась с плановыми заданиями на перевозки, причем они были рентабельны⁶⁹.

Что же произошло с транспортным комплексом России в постсоветский период? В чем причины кризиса, охватившего транспорт в последнее десятилетие? Как они повлияли на состояние правопорядка?

Первая причина. В начале 90-х годов прошедшего столетия транспорт России оказался своеобразным «заложником» напряженного положения в стране, испытал на себе все «болезни» общества, отразившиеся в нем как в зеркале.

Разразившийся политический и социально-экономический кризис прервал естественный процесс развития транспорта и отбросил его назад. Распад СССР повлек разрушение единой транспортной системы. Поспешность в разделе имущества Союза ССР привела к тому, что целостная транспортная система была расчленена между вновь образовавшимися государствами по территориальному принципу, без учета: 1) реальных потребностей транспортных мощностей каждой из республик; 2) возможностей их самостоятельного финансирования; 3) вклада каждой из бывших республик Союза в развитие транспортной системы.

В результате, например, значительная часть бывших советских морских парокорств со всеми структурными подразделениями – портами, заводами и др. – отошла под юрисдикцию соответствующих независимых государств. Россия потеряла до 50% мощностей морских портов. Стихийный раздел флота привел к тому, что получили флот больший, чем он был бы при соблюдении много позже выработанных критериев раздела имущества бывшего СССР: Украина – в 1,4 раза, Грузия – в 3 раза, Латвия и Эстония – в 4 раза⁷⁰. Оставшийся в России флот, как по числу судов, так и по суммарному тоннажу, оказался не в состоянии обеспечить потребности внешнеторговых перевозок России. Государствам – участникам СНГ отошло также около 40% магистральной железнодорожной сети СССР.

Обвальное падение промышленного производства повлекло резкое снижение объемов и изменение структуры грузовых перевозок, значительное сокращение торгового оборота с бывшими союзными республиками. С 1990 (наибольшие показатели работы) по 1998 гг. общий объем отправления грузов, перевозимых магистральным транспортом общего пользования, снизился в 2,2 раза.

Снижение реальных доходов и платежеспособности граждан, с одной стороны, а также повышение тарифов – с другой привели к значительному сокращению подвижности населения. В период с 1990 по 1997 гг. объем

⁶⁹ См.: Рубцов А.В. Экономические реформы на транспорте России: состояние отрасли и результаты реструктуризации: Автореф. дис... канд. эконом. наук. М., 2001. С. 10.

⁷⁰ См.: Кацман Ф.М., Королева Е.А. Российское морское судоходство. Состояние и проблемы. СПб., 1999. С. 13.

перевозок пассажиров на морском транспорте снизился в 16 раз, воздушном и внутреннем водном – втрое, железнодорожном – в два раза⁷¹.

Ограничение бюджетного финансирования, резкое снижение уровня инвестиций привели к снижению доходности транспорта и старению его производственной базы. Так, в 1996 г. доля инвестиций из федерального бюджета упала до самой низкой отметки (2,1%) за весь советский и постсоветский периоды.

Таким образом, кризис транспортного комплекса России был во многом предопределен спадом общественного производства, сокращением инвестиций, расстройством финансовой системы, снижением жизненного уровня населения, инфляцией и кризисом неплатежей.

Вторая причина – это ошибки и просчеты реформаторов в ходе акционирования, приватизации и осуществления других структурно-экономических преобразований в транспортном комплексе. Самый стремительный этап перехода к свободным рыночным отношениям на рынке транспортных услуг пришелся на 1991 - 1996 гг. Как ни парадоксально, но предпринятые реформаторские меры не только не принесли ожидаемых результатов, но и привели к разрушительным последствиям⁷².

Давая оценку результатам скоротечного перехода на рынке транспортных услуг к свободным хозяйственным отношениям, ученые-экономисты, специалисты в области транспорта, инициативные группы и даже целые трудовые коллективы демонстрируют весьма негативное отношение к происходящему.

Так, например, А.В. Рубцов пишет, что «реформирование видов транспорта в течение ряда лет осуществлялось недостаточно организованно, бессистемно и не всегда приводило к ожидаемым результатам»⁷³.

Более категорична позиция Т.В. Фефиной, полагающей, что в результате необдуманных шагов проведения приватизации на транспорте некогда могучая, высокопроизводительная транспортная система страны «лежит в руинах» и разрабатываются различные программы ее возрождения. Идея ускоренного создания конкурентной среды за счет приватизации и акционирования оказалась тем «журавлем в небе», погоня за которым завела транспорт России в «болото» дезинтеграции, раздробленности и малоэффективности⁷⁴.

В.А. Персианов отмечает, что «экономические реформы на воздушном транспорте отбросили его материально-техническую базу на десятилетия назад»⁷⁵.

Имея в виду морской транспорт, Ф.М. Кацман и Е.А. Королева говорят, что «все достижения рухнули в одночасье»⁷⁶.

По мнению В.Г. Иноземцева, продолжающаяся негативная тенденция старения производственно-технической базы и отсутствие перспективы ее обновления, порожденные последним десятилетием реформирования экономики России, представляют реальную угрозу транспортной безопасности страны⁷⁷.

Весьма пессимистично в самом начале реформ высказался О.Н. Дунаев. Он полагает, что безгосударственность, бессистемность функционирования транспорта, противопоставление одного вида регуляторов (государственных, плановых) другим (рыночным, общественным, международным) вместо их интеграции в систему – это болезнь, конечный результат которой – развал⁷⁸.

Доказыванию разрушительного, антигосударственного характера реформ на транспорте посвящены многочисленные открытые письма и обращения ученых, ветеранов транспорта, трудовых коллективов к Президенту Российской Федерации и Правительству.

Сбылись худшие опасения относительно монополизации федеральных железных дорог. Восемнадцатого мая 2001 г. Правительство Российской Федерации утвердило своим постановлением № 384 Программу структурной реформы на железнодорожном транспорте⁷⁹, чем положило начало масштабному разгосударствлению федерального железнодорожного транспорта. Десятого января 2003 г. принят Федеральный закон «О железнодорожном транспорте в Российской Федерации»⁸⁰, 27 февраля 2003 г. – Федеральный закон № 29-ФЗ «Об особенностях управления и распоряжения имуществом железнодорожного транспорта». Постановлением Правительства РФ от 18 сентября 2003 г. № 585 создано открытое акционерное общество «Российские железные дороги» («РЖД») и утвержден его устав.

Мы не будем вдаваться в экономические тонкости этого государственного стратегического проекта. Отметим лишь, что в народе, особенно в на-

⁷⁵ Персианов В.А. Современное состояние транспорта России // 80 лет транспортной милиции: история и современность: Материалы научно-практ. конф. М., 1999. С. 15.

⁷⁶ Кацман Ф.М., Королева Е.А. Указ. соч. С. 5.

⁷⁷ См.: Иноземцев В.Г. Белые пятна концепции реформы железнодорожного транспорта и пути ее возможной реализации // Сборник материалов по проблемам реформирования железнодорожного транспорта / Под ред. Н.С. Конарева. СПб., 2000. С. 59.

⁷⁸ См.: Дунаев О.Н. Транспорт региона в условиях перехода к рынку. М.: Транспорт, 1992. С. 58.

⁷⁹ См.: СЗ РФ. 2001. № 23. Ст. 2366. Подчеркнем, что «де-факто» поэтапное реформирование железнодорожного транспорта осуществляется с 1996 г.

⁸⁰ См.: СЗ РФ. 2003. № 2. Ст. 169.

⁷¹ См.: Косиченко Е.Ф. Современное состояние и развитие транспорта // Правоохранительная деятельность на транспорте: итоги и перспективы. Орел, 1999. С. 202.

⁷² Подробнее об этом см.: Степаненко Ю.В. Кризис транспортной системы России // Научные труды РАУОН РФ. М., 2002. Т. 2. С. 405-422.

⁷³ Рубцов А.В. Указ. соч. С. 4.

⁷⁴ См.: Фефина Т.В. Указ. соч. С. 30.

учной, творческой среде, уже нет былой патологической веры во всемогущество волевых политических решений. Достаточно сказать, что принятие указанных законов и правительственных решений сопровождалось мотивированными протестными выступлениями ученых и практиков, считающих, что ожидаемые результаты реализации этой реформы – очередной социальный миф, дорога в никуда.

Так, систематически указывает на развитие опасных тенденций Почетный президент Международной транспортной Академии России, министр путей сообщения СССР (1982 - 1991 гг.), вице-президент Академии транспорта России, доктор технических наук Н.С. Конарев. Он пишет, что «истинные патриоты нашей многострадальной Родины заявляют решительное «нет» так называемой «концепции реформирования железнодорожного транспорта», затеянного некоторыми правительственными чиновниками ради исполнения предписаний Международного валютного фонда в обмен на его подачи»⁸¹.

Реализация отдельных положений концепции, отмечает директор института управления на транспорте Государственного университета управления, Заслуженный деятель науки РФ, доктор экономических наук, профессор В.А. Персианов, «означает полную дезинтеграцию железнодорожного транспорта, утрату управления и контроля за его деятельностью. Финансовые потоки от этого, не став прозрачными, потекут в сторону, далекую от федерального и местных бюджетов. Все это ставит под угрозу не только экономическую, но и национальную безопасность России»⁸². Он же подчеркивает, что акционирование железнодорожного транспорта на деле нацелено не на укрепление отрасли, имеющей важное стратегическое значение, а на вывод железных дорог из-под государственного контроля и их поэтапное разрушение. Скрытый смысл намеченных Центром стратегических разработок и осуществляемых Правительством России преобразований – резкое снижение вмешательства государства в деятельность предприятий железнодорожного транспорта и, прежде всего, в тарифную политику. Такое акционирование закончится приватизацией железных дорог и крахом России как великой железнодорожной державы⁸³.

В обращении 990 работников локомотивного депо г. Барнаул к В.В. Путину говорится, что «в последнее десятилетие по воле Москвы и первого Президента России над страной и над ее народом проведен жесточайший эксперимент. Все было акционировано, кроме Вооруженных Сил и железнодорожного транспорта, этой части военно-промышленного комплекса.

⁸¹ Предисловие к сборнику материалов по проблемам реформирования железнодорожного транспорта / Под ред. Н.С. Конарева. СПб., 2000. С. 4.

⁸² Персианов В.А. Страсть к реформам добралась до МПС // Российская газета. 2000. 17 июня.

⁸³ См.: Персианов В.А. Глобализация экономики и транспорт... С. 9-10.

Но сегодня страсть к реформам добралась и до МПС... Акционирование железных дорог – это гибель России как государства!»⁸⁴.

По мнению Б.С. Гольшера, «если железнодорожные магистрали доведут до нынешнего состояния морского или воздушного транспорта, то окончательная гибель экономики страны неизбежна»⁸⁵.

Третья причина кризиса транспортной системы России – это отсутствие государственной поддержки и утрата надежного контроля государства за ходом социально-экономических процессов в транспортном комплексе. Каковы ее слагаемые?

Во-первых, необходимо отметить пассивную роль государства при разделе основных фондов и инфраструктуры единой транспортной системы СССР.

Во-вторых, государство по существу перестало выполнять роль стратегического инвестора по отношению к транспортному комплексу, как это было в дореволюционной и советской России. Коэффициент обновления основного капитала за годы реформ уменьшился в четыре раза, а коэффициент его выбытия увеличился на 21%.

В-третьих, роль государства должна проявляться в защите интересов отечественных перевозчиков. Однако вместо общепринятой в мировой практике политики государственного протекционизма, финансовая, фискальная, таможенная политика федеральной власти вынуждает перевозчиков обслуживать зарубежные торговые маршруты, а освобождающиеся при этом ниши отечественного рынка транспортных услуг моментально занимаются иностранными компаниями.

В-четвертых, на фоне нестабильной внутривнутриполитической обстановки, сопряженной с ослаблением федерализма, исполнительной власти, наличием очагов межнациональных конфликтов, появлением политического и религиозного экстремизма, снизился до критической отметки уровень государственного управления транспортным комплексом. Контроль за деятельностью сотен тысяч транспортных предприятий из центра существенно ослаблен, что затрудняет проведение единой транспортной политики и отрицательно сказывается на экономической безопасности страны. Государство допустило массовое высвобождение работающих, разрушение ведомственной социальной сферы, убыточность, снижение конкурентоспособности транспортных предприятий, недопустимо высокий уровень износа основных производственных фондов, кризис неплатежей, отток валюты за рубеж и др.

Практически тотальное разгосударствление предприятий транспорта, изменение их формы собственности и во многом стихийный переход к ры-

⁸⁴ Железнодорожники пишут Президенту // Алтайская правда. 2000. № 245. 19 октяб.

⁸⁵ Гольшев Б.С. Спасти стальные магистрали // Правда России. 2000. № 34. 6-12 сент.

ночным механизмам хозяйствования подвергают серьезному сомнению тезис Концепции государственной транспортной политики Российской Федерации о сохранении и даже усилении государственного контроля над транспортными ресурсами страны. В действительности государственный сектор лишился не только некоторых важных сегментов рынка, но и технологических цепочек с доминирующим участием государственных транспортных предприятий.

Субъективизм в управлении транспортом продолжает нарушать объективные экономические законы и нормальный воспроизводственный цикл. Реализация реформ не убеждает в том, что транспорт рассматривается как инструмент для достижения стратегических общегосударственных целей. Напротив, в ходе непродуманных реорганизаций утрачены стратегические цели развития отечественного транспорта. Вместе с тем, например, широкое и гибкое государственное регулирование было одним из главных факторов подъема экономики Японии, включая транспорт. Во Франции во всех отраслях хозяйства эффективно применяется государственное индикативное планирование. Подобные тенденции наблюдаются и в ряде других стран⁸⁶.

Четвертая причина заключается в снижении государством эффективности надежного обеспечения правопорядка в транспортном комплексе России.

Поддержание определенного порядка является важнейшим признаком любого управления⁸⁷. В свою очередь, управление в сфере правоохранительной деятельности вообще и на транспорте в частности имеет своим назначением и конечной целью обеспечение надлежащего правопорядка. Ведь так же как транспорту необходимы рельсы, шпалы, подвижной состав, энергоносители, так же ему нужна стабильность и в правоотношениях. Иными словами, твердый правопорядок нужен для поддержания устойчивой и бесперебойной работы, гомеостаза транспортного комплекса.

Категория «правопорядок» подвергалась исследованию с позиций социологии, философии⁸⁸, общей теории права⁸⁹, административно-правовой

⁸⁶ См.: Федоров Л.С. Государственное регулирование на транспорте России и за рубежом (анализ концепций и практики управления): Автореф. дис... докт. эконом. наук. М., 1999. С. 3.

⁸⁷ См.: Керимов Д.А. Указ. соч. С. 484.

⁸⁸ См.: Артемов В.М. Правопорядок в современном российском обществе: социально-философский анализ: Автореф. дис... докт. филос. наук. М., 1999; Некишев В.Л. Гуманизм и правопорядок (социально-философский аспект): Автореф. дис... канд. филос. наук. М., 1993.

⁸⁹ См.: Борисов В.В. Проблемы правового порядка развитого социалистического общества: Автореф. дис... докт. юрид. наук. Харьков, 1979; Явич Л.С. Социалистический правопорядок. Л., 1972; Общая теория государства и права: Академический курс в 2-х томах. М., 1998. Т. 2: Теория права; Мирзоев С.А. Категория «правопорядок» в структуре теории социалистического права: Автореф. дис... канд. юрид. наук. М., 1982.

науки и других сфер научного знания⁹⁰. Многочисленные попытки толкования понятия правопорядка не привели к выработке общепризнанных дефиниций. Вместе с тем мы не ставим перед собой задачу дать самое верное определение рассматриваемого понятия, так как, во-первых, уровень его научной разработки достаточно высок; во-вторых, любой научный термин обладает определенной условностью, а научная дефиниция сама по себе, как известно, проблемы не решает. Нами используется выработанное общей теорией права понятие «правопорядок», основанное на традиционных научных представлениях. Их объединяют получившие широкое распространение утверждения о том, что правопорядок – это:

1) не простая совокупность, сумма, итог, а система общественных отношений, облеченных в правовую форму⁹¹;

2) не только сами правовые нормы, а, прежде всего, результат их осуществления, реализации, соблюдения⁹²;

3) не должное, возможное или желаемое, а реальное, фактическое состояние волевых общественных отношений⁹³;

4) не противоправное, а правомерное поведение участников правопорядка⁹⁴.

Основываясь на этих рассуждениях, представим правопорядок как реальное состояние внутренне согласованных общественных отношений, облеченных в правовую форму и складывающихся в результате правомерного поведения их участников.

В юридической литературе встречаются и принципиально отличные подходы к понятию правопорядка, не вписывающиеся в сделанные нами теоретические обобщения. Так, например, Н.И. Привезенцев связывает понятие правопорядка не только с правомерным, но и с противоправным поведением в обществе. По его мнению, этимология слова «правопорядок»

⁹⁰ См.: Еропкин М.И. Административноправовые проблемы охраны общественного порядка в советском государстве: Автореф. дис... докт. юрид. наук. М., 1967; Серегин А.В. Административноправовое регулирование советского общественного порядка: Автореф. дис... канд. юрид. наук. М., 1965.

⁹¹ См.: Борисов В.В. О структуре правопорядка социалистического общества: Ученые записки. Саратов, 1966. Вып. 14. С. 6; Еропкин М.И. Указ. соч. С. 9; Ребане И.А. Убеждение и принуждение в деле борьбы с посягательствами на советский правопорядок: Автореф. дис... докт. юрид. наук. М., 1968. С. 11-12.

⁹² См.: Чистяков В.П. К вопросу о развитии демократии и укреплении социалистического правопорядка // Проблемы управления в сфере борьбы с преступностью и охраны общественного порядка. М., 1980. С. 51; Некишев В.Л. Указ. соч. С. 20; Серегин А.В. Внеколлективное поведение и общественный порядок (организационно-правовые и социально-психологические факторы). М., 1980. С. 23-24; Явич Л.С. Государство, право, общественный порядок в период строительства коммунизма: Лекция. М., 1967. С. 17.

⁹³ См.: Хропанюк В.Н. Социалистический правопорядок и пути его укрепления: Учебное пособие. М., 1973; Артемов В.М. Указ. соч. С. 17; Мураметс О.Ф., Шамба Т.М. Правопорядок в развитом социалистическом обществе. М., 1979. С. 15-16.

⁹⁴ См.: Еропкин М.И. Указ. соч. С. 131; Котляревский Г.С. Правопорядок в советском социалистическом обществе: Автореф. дис... канд. юрид. наук. М., 1966. С. 5.

означает порядок в самой системе права, в том числе и в системе правоохранительных органов. Правопорядок поэтому и есть мера (объем) отклонений от правомерности (законности) в самом законодательстве, но больше – в актах поведения⁹⁵.

Действительно, автор отстаивает взгляд на правопорядок, который не во всем совпадает с традиционными представлениями. Он считает, что правопорядок – это мера (объем) отклонений от требований действующего законодательства и уровень состояния правоохранительных органов, их профессионализм, боевитость и т.д.⁹⁶. Вряд ли можно согласиться с таким суждением. Во-первых, автор подменяет различные понятия. Если мера отклонений в правомерном поведении у него называется правопорядком, то тогда как он назовет преступность, правонарушительство? Во-вторых, отклонение от правомерности (законности) в самом законодательстве есть не что иное, как незаконный правовой акт или незаконная правовая норма, и вряд ли для обозначения объема таких актов или норм подходит категория «правопорядок». В-третьих, уровень состояния правоохранительных органов, их профессионализм, боевитость, конечно же, влияют на состояние правопорядка, но никак не охватываются этим понятием хотя бы потому, что вполне могут быть измерены без использования юридических категорий.

Представляется не вполне убедительной точка зрения А.М. Васильева, утверждающего, что наличие или отсутствие правопорядка является социальным критерием эффективности правового регулирования, а его результаты выявляются при сопоставлении того, что есть в действительности, с тем, что предписано правом⁹⁷. На наш взгляд, правопорядок не может наличествовать в чистом виде, пока существует такое социальное явление, как преступность и другие правонарушения. Он также не может отсутствовать полностью, ибо все же законопослушная часть общества намного превышает часть граждан с противоправным, девиантным поведением. Исходя из этого выявляются и оцениваются не результаты правопорядка, а результаты осуществления правовых норм, по которым дается оценка состоянию правопорядка. Весьма примечательно, что, говоря о состоянии правопорядка, мы по существу имеем в виду «состояние состояния», поскольку правопорядок – это поведение, фактическое, реальное состояние общественных отношений.

Мы сознательно обходим вниманием проблему соотношения таких смежных понятий, как «правопорядок» и «общественный порядок» (в широком смысле); «правопорядок» и «законность»; «общественный порядок» (в узком смысле) и «общественная безопасность» и др. Для нашего иссле-

дования теоретически и практически важным является не то, к какому родовому объекту относится то или иное охраняемое общественное отношение, а то, что все они (правоотношения) представляют собой реализованную государственную волю, поведение людей как объект управления. В связи с этим требуется ответить на вопрос: как и насколько эффективно государство в лице его правоохранительных органов принимает меры к охране правопорядка? Отметим, что современное состояние правопорядка на транспорте в определенной мере рассматривается как результат деятельности государственных органов, обладающих не только общей, но и специальной компетенцией, – органов внутренних дел на транспорте.

Реальная динамика современного российского общества такова, что вне процессов упрочения правопорядка никакие позитивные изменения в жизнедеятельности страны уже недостижимы, нереальны. Состояние правопорядка сегодня во многом определено глубинным характером кризиса, охватившего все сферы общественных отношений. И правопорядок в этом контексте – лишь одна из форм проявления этого кризиса, выразившаяся в утрате государством возможности надежно регулировать значимые для него базовые отношения. Поэтому укрепление правопорядка становится для России ключевым условием и предпосылкой выживания самой российской государственности⁹⁸.

В настоящее время транспортный комплекс России переживает один из самых сложных периодов своей истории и как объект правоохраны и управления претерпевает существенные изменения. Общесистемный кризис разрушил не только экономические устои некогда эффективной единой транспортной системы, но и привел к деформации правоотношений на транспорте. Влекомый общими тенденциями, правопорядок здесь за последнее десятилетие во многом был утрачен, а сам транспорт превратился в своеобразного «заложника» напряженного положения в стране. За указанный период между негативными процессами в экономической, социальной, политической, других сферах общественных отношений и правопорядком на транспорте проявились устойчивые закономерные связи. Наиболее ярким их отражением стала преступность. Обратимся более подробно к конкретным проявлениям последствий кризиса в оперативной обстановке на транспорте. При этом под оперативной обстановкой мы будем понимать внешние и внутренние условия, в которых органы внутренних дел выполняют задачи борьбы с преступностью, обеспечения общественного порядка и общественной безопасности, т. е. реализуют правоохранительную и правоприменительную функции⁹⁹. Внешние условия (факторы) при этом выступают определяющими, формируя независимо от органов внутренних дел

⁹⁵ См.: Привезенцев Н.И. Законность и правопорядок в условиях формирования гражданского общества и правового государства в России: Автореф. дис... канд. юрид. наук. СПб., 1977. С. 8.

⁹⁶ См.: Привезенцев Н.И. Указ. соч. С. 17.

⁹⁷ См.: Васильев А.М. Правовые категории. М., 1976. С. 179-180.

⁹⁸ См.: Артемов В.М. Правопорядок в современном российском обществе: концептуальные обоснования и инновации. М., 1998. С. 4.

⁹⁹ См.: Организация управления в органах внутренних дел: Лекции по курсу. М.: Академия управления МВД России, 1999. Ч. 2. С. 75.

основу управления и объективно определяя характер и направленность их деятельности¹⁰⁰. Какие же это условия или факторы? Какие проблемы они создают для органов внутренних дел на транспорте?

Начнем с основных экономических, социально-политических и иных факторных комплексов общегосударственного масштаба, способствующих видоизменению преступности и создающих трудности (порой непредвиденные) в деятельности органов внутренних дел на транспорте.

Инфляция, неконтролируемый рост цен, задержки с выплатой заработной платы, детских пособий, снижение жизненного уровня населения, безработица стали постепенно формировать в сознании людей протестные мотивы. Как следствие, получили распространение акции гражданского протеста и неповиновения, зачастую сопровождающиеся пикетированием и блокированием транспортных коммуникаций, приведением в негодность транспортных средств или путей сообщения, вандализмом, забастовками самих работников транспорта. Так, например, пик забастовок кузбасских шахтеров пришелся на первую половину 1998 г. Только за этот период с целью привлечения внимания властей ими проведено 66 актов пикетирования участков Кемеровского отделения Западно-Сибирской железной дороги, 28 из которых завершились полным блокированием транспортных коммуникаций. В результате задержано движение 3 тыс. грузовых и пассажирских поездов, а сумма причиненного государству ущерба составила 738 млн рублей. К непредсказуемым последствиям могли привести и проводившиеся в этот же период забастовки авиадиспетчеров. Одним словом, с тех пор систематически повторяющиеся в тех или иных регионах акции протеста на транспортных магистралях, а также угрозы их возникновения держат в постоянном напряжении (но, к сожалению, не всегда – в готовности) органы внутренних дел на транспорте.

Превратились из негативной тенденции в общественно опасное явление хищения цветных металлов из устройств сигнализации, связи и энергоснабжения железных дорог. Для определенной части населения эти деяния приобрели вид криминального промысла и стали едва ли не единственным способом добывания средств к существованию. С 1997 г. количество таких хищений возросло на 79,6%, а их удельный вес в структуре преступлений, регистрируемых на железнодорожном транспорте, ежегодно составляет от 15 до 30%. Только в 1999-2000 гг. совершено более 34 тыс. краж, причинивших ущерб на общую сумму 104,7 млн рублей. Задержано более 20 тыс. человек. Кроме причинения значительного материального ущерба, эти деяния приводят к несанкционированному срабатыванию или отказу устройств автоматики и телемеханики, что создает реальную угрозу безопасности движения поездов. В 2000 г. по причине разоборудования устройств сигнализации и связи задержано 2400 грузовых и более 600 пассажирских поез-

дов дальнего и пригородного сообщения на общее время 2,3 тыс. часов (97 суток). Прогрессирующее распространение преступлений рассматриваемой группы побудило органы внутренних дел на транспорте изменить дислокацию стационарных постов и маршруты мобильных групп милиции, перераспределить силы и средства, возложить обязанности по предупреждению и раскрытию краж цветных металлов на подразделения по борьбе с преступными посягательствами на грузы (БППГ), подразделения по предупреждению правонарушений несовершеннолетних (ПППН) и другие структурные звенья ОВДТ, имеющие, разумеется, собственные задачи.

Новый курс в экономической политике обернулся для транспорта рыночной стихией, захватившей и дезорганизовавшей сферу перевозок. Сменившие форму собственности государственные предприятия и частные предприниматели быстро заполнили негосударственный сектор рынка транспортных услуг и занялись очередным переделом собственности, зачастую криминальным. Перераспределение сфер влияния сопровождается процедурами ложного банкротства, вымогательством, в том числе с захватом заложников; взяточничеством, коммерческим подкупом, заказными убийствами с корыстной мотивацией. В результате в структуре преступности на транспорте доминирующее положение заняли деяния экономической направленности, а их количество только с 1995 г. увеличилось более чем наполовину. Экономическая составляющая преступности и сейчас проявляет наибольшую динамику. Сегодня в значительной степени криминализированы кредитно-финансовая и тарифная системы, внешнеэкономическая деятельность, сферы акционирования и приватизации, оборота ценных бумаг, сервисного обслуживания, арендных отношений. Указанные явления повлекли за собой стремительное расширение зоны ответственности органов внутренних дел на транспорте, значительное увеличение объектов их оперативно-розыскной и контрольно-надзорной деятельности. Так, например, только на участке обслуживания Средневолжского УВДТ (г. Самара) предприятия железнодорожного, воздушного и водного транспорта связаны арендными отношениями с 5000 коммерческих организаций. Безусловно, последние также должны стать объектами оперативного внимания транспортной милиции. Повсеместно актуализировались проблемы разграничения объектов оперативного обслуживания и организации взаимодействия между органами внутренних дел на транспорте и территориальными органами внутренних дел, проблемы профессиональной компетентности сотрудников ОВДТ, прежде всего подразделений БЭП.

Приобрели невиданные масштабы безлицензионный, беспощинный, контрабандный вывоз из страны стратегических материалов, сырья, драгоценных и редкоземельных металлов, незаконная транспортировка подакцизных, в том числе фальсифицированных, товаров. Происходит «утечка» валюты за рубеж. По оценкам экспертов, незаконный отток валюты только по Новороссийскому морскому порту, на долю которого приходится до

¹⁰⁰ См.: Организация управления в органах внутренних дел.

40,0 % внешнеторгового грузооборота, ежегодно составляет около 1 млрд долларов США.

Все это свидетельствует о том, что на транспорт пришла «беловоротничковая» преступность. В частности, на смену грубым и примитивным способам воровства, преобладающим десять лет назад (взламывание запирающих устройств вагонов, прорубы контейнеров, просверливание цистерн и т.д.), пришли ухищренные и оригинальные способы хищений грузов и других материальных ценностей путем мошенничества, подделки документов, переадресовки грузов, направления грузов в адрес вымышленных получателей, неоправданной замены вида транспорта и др. Возросли объемы похищаемого. Замыслом преступников теперь охватывается не похищение отдельных предметов из конкретного объекта, а завладение всем грузом или его значительной частью. Вошли в обиход и стали привычными на транспорте такие понятия, как «ложный экспорт», «мнимый транзит», фирмы-«однодневки» и др. Под возмущающим воздействием приведенных факторов заявила о себе проблема воссоздания и штатного укрепления подразделений БППГ, значительная часть личного состава которых была «брошена» на борьбу с кражами цветных металлов.

Нестабильность внутривнутриполитической обстановки, сопряженная с ослаблением федерализма, исполнительной власти, наличием очагов межнациональных конфликтов, появлением политического и религиозного экстремизма, способствовала превращению объектов транспорта в «театр» террористических действий, порождению волны «телефонного» терроризма, незаконных массовых перевозок оружия, боеприпасов, взрывчатых веществ и взрывных устройств. За последние три года на вокзалах, в поездах, на железнодорожных перегонах совершено шесть актов терроризма. Органами внутренних дел на транспорте обнаружено и обезврежено свыше 3,5 тыс. взрывных устройств. Ежегодно регистрируется в среднем до 350 анонимных звонков об угрозе взрыва. Устанавливается и изобличается лишь один из десяти звонивших. На проведение специальных мероприятий по проверке «заминированных» объектов затрачивается немало времени, материальных и людских ресурсов. Задержка поездов, авиарейсов, эвакуация людей из вокзалов и транспортных средств вызывают обоснованное недовольство пассажиров и работников транспорта. Как показывают опросы, граждане, решившие воспользоваться услугами железнодорожного, воздушного или водного транспорта, по-прежнему не чувствуют себя в безопасности.

Их опасения не лишены оснований и по другим причинам. Так, например, из 50 тыс. искусственных сооружений железнодорожного пути только 300, или менее 1,0 % находятся под контролем ведомственной охраны МПС России. Многие сооружения в силу своей ветхости могут привести к тяжким последствиям даже без вмешательства террористов. Только на российских железных дорогах до настоящего времени эксплуатируется 720 временных искусственных сооружений, построенных в военное и послевоен-

ное время взамен разрушенных капитальных мостов. Нормативный срок их службы превышен вдвое¹⁰¹. Большинство из подведомственных Минтрансу России 700 гидротехнических сооружений, в том числе 110 судоходных шлюзов, введено в эксплуатацию 60 и более лет назад, и ресурс их прочности фактически исчерпан¹⁰². Они требуют безотлагательного ремонта и реконструкции. По оценке специалистов этого министерства, в случае разрушения водонапорной дамбы, обеспечивающей питьевой водой Москву, уровень воды в Москва-реке поднимется на шесть метров, будет залита территория в 5 тыс. км². Разрушение плотины в районе г. Рыбинска Ярославской области повлечет затопление всех волжских городов до Каспия. А в случае аварии на Волжской ГЭС, где шлюзовые ворота достигли критической степени износа, на нижележащие населенные пункты обрушится 25-метровый водяной вал...¹⁰³. Будучи вынужденными заниматься антитеррористическими мероприятиями, органы внутренних дел сразу же обнаружили пробелы во взаимодействии с органами ФСБ, органами управления транспортом, общественными формированиями. Негативным образом сказывается на эффективности борьбы с терроризмом отсутствие при ОВДТ собственных антитеррористических, кинологических подразделений, недостаток финансовых средств для приобретения интроскопов, аппаратов автоматического определения номера звонившего абонента (АОН), детекторов-анализаторов взрывчатых веществ и т.д.

Моральное разложение общества, недостаточно развитые российское правосознание и гражданская зрелость, принявший тотальный характер правовой нигилизм в полной мере экстраполировались на отношения в сфере транспорта. Органы управления транспортом всех уровней поражены коррупцией. Абсолютная нетранспарентность (непрозрачность) экономики транспорта стала главным условием, способствующим всепоглощающему воровству. Сколько «снимает» с естественных монополий (МПС и Минтранс) их менеджмент – трудно представить. Недобросовестными руководителями транспорта создаются параллельные государственным коммерческие структуры с делегированием им прав по внеплановому предоставлению подвижного состава, снижению тарифов на перевозки, предоставлению перевозочных услуг без авансовых платежей и т.д. Бюджетные деньги прокручиваются в «своих» коммерческих банках. Развивается семейственность, когда во главе таких коммерческих фирм ставятся близкие родственники руководителей транспорта. Например, с участием руководящего состава ГУП «Северная железная дорога» было создано 49 коммерческих

¹⁰¹ См.: Зайцев А.А., Ефанов А.Н., Третьяк В.П. Указ. соч. С. 39.

¹⁰² См.: Итоги социально-экономического развития транспортного комплекса в 1999 году: Материалы к расширенному заседанию коллегии Минтранса России. М., 2000. С. 18.

¹⁰³ См.: Польнский А. Будет ли Самара российской Атлантидой? // Комсомольская правда. 1997. 11 мая.

структур, руководителями которых являлись родственники железнодорожных чиновников или подставные лица.

Прогрессирующая наркотизация молодежной среды сделала российский рынок наркотиков весьма привлекательным для зарубежных воротил наркобизнеса, а транспорт – удобным средством доставки наркотического зелья. Растительные виды наркотиков стремительно вытесняются более «жесткими» синтетическими (героин, опий, ЛСД). В качестве наркокурьеров все чаще используются женщины, дети, пожилые люди, а в качестве способа доставки наркотиков – внутрисполостной способ. В этой связи органам внутренних дел на транспорте приходится задействовать все большее количество личного состава в оперативных заслонах милиции, оперативно-поисковых группах, укреплять подразделения БНОН, разрабатывать методы распознавания новых способов сокрытия и транспортировки наркотиков и др.

Прцветает незаконная миграция. В поездах международного сообщения бесчинствуют преступные группировки. Стали обычным явлением бездомные лица и беспризорные дети на вокзалах и в поездах. Вокзалы заполнили «лохотронщики», «билетеры» и другие мошенники, наживающиеся на доверчивости граждан.

Таким образом, *экономический, социально-политический и иные факторные комплексы общегосударственного масштаба* являются основными доминантами, определяющими оперативную обстановку, а, следовательно, и состояние правопорядка в транспортной системе страны.

На оперативную обстановку на транспорте оказывают дестабилизирующее влияние и *внутриотраслевые факторы*, во многом являющиеся порождением внешних, – обвальное акционирование и приватизация, массовое высвобождение работающих, ликвидация ведомственной социальной сферы, кризис неплатежей, убыточность, снижение конкурентоспособности транспортных предприятий. Недопустимо высокий уровень износа эксплуатационного парка железнодорожного подвижного состава, воздушных и водных судов непосредственно сказывается на безопасности движения, опосредствованно – на общественной безопасности. Еще раз подчеркнем, что, как ни парадоксально, предпринятые структурно-экономические и институциональные преобразования на транспорте в целом не только не принесли ожидаемых результатов, но и привели к разрушительным последствиям.

Правовые нормы, регулирующие общественные отношения в транспортном комплексе, нарушаются и вследствие воздействия типичных *транспортно-видовых факторов*, т. е. дестабилизирующих оперативную обстановку обстоятельств, действующих на железнодорожном транспорте, в гражданской авиации, в области морского и речного судоходства.

Необходимо отметить, что указанные факторы и закономерности, влияющие на криминальную ситуацию и состояние правопорядка в транс-

портном комплексе, никогда в полной мере не учитывались ни государственной транспортной политикой, ни государственной политикой борьбы с преступностью и другими правонарушениями. Целостной государственной политики укрепления правопорядка на транспорте, к сожалению, просто не существует. Вместе с тем обеспечение надлежащего правопорядка в транспортном комплексе, в том числе административно-правовыми и иными средствами, находящимися в распоряжении органов внутренних дел на транспорте, имеет не только правоохранительное, но и важное социальное, экономическое и политическое значение, поскольку оказывает позитивное влияние на упрочение стратегической роли и авторитета отечественного транспорта как внутри страны, так и на мировом рынке транспортных услуг.

§ 3. Понятие и содержание правоохранительной деятельности

Проблема исследования понятия и содержания правоохранительной деятельности уходит своими корнями в те времена, когда возникла потребность в праве как регуляторе, когда благодаря разделению труда охрана сталкивающихся между собой интересов отдельных индивидов перешла в руки немногих, т. е. государства, и тем самым исчез и варварский способ осуществления права¹⁰⁴. Говоря о первобытнообщинном строе, Ф. Энгельс подчеркивал, что «в общине существуют с самого начала известные общие интересы, охрану которых приходится возлагать на отдельных лиц, хотя и под надзором всего общества», что «подобные должности встречаются в первобытных общинах во все времена» и что «они облечены, понятно, известными полномочиями и представляют собой зачатки государственной власти»¹⁰⁵. Отсюда проблема исследования правоохранительной деятельности восходит к проблемам функций права, функций государства и его органов, а также форм их осуществления; правоохранительной системы, юридической деятельности, реализации права.

В нашу задачу не входит анализ указанных проблем в целом. Однако необходимость выяснения природы правоохранительной деятельности и других важных с точки зрения настоящего исследования моментов побуждает нас обратиться к их отдельным аспектам.

Если абстрагироваться от известных различий во взглядах на *функции права* в его узконормативном смысле¹⁰⁶, то этот вопрос в юридической литературе представляется в принципе решенным. Право призвано регулиро-

¹⁰⁴ См.: Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Т. 3. С. 336-337.

¹⁰⁵ Маркс К., Энгельс Ф. Соч. Т. 20. С. 183-184.

¹⁰⁶ Под функциями права принято понимать наиболее существенные направления и стороны его воздействия на общественные отношения (См.: Байтин М.И. О принципах и функциях права: новые моменты // Правоведение. 2000. № 3. С. 12).

вать и *охранять* общественные отношения¹⁰⁷. Наряду с законами, позитивно регулирующими общественные отношения, существуют целые отрасли и подотрасли права и законодательства, правовые институты, которые имеют преимущественно охранительное назначение.

Охранительная функция права – это обусловленное социальным назначением направление правового воздействия, нацеленное на охрану общественно значимых, наиболее важных общественных отношений, их неприкосновенность¹⁰⁸. Содержание охранительной функции права включает: 1) установление санкций за посягательство на охраняемые общественные отношения; 2) установление запретов совершать действия, противоречащие интересам общества, государства и личности; 3) формулирование составов юридических фактов, с наступлением которых (если они являются следствием противоправных действий) закон связывает возникновение оснований для привлечения правонарушителей к юридической ответственности; 4) установление конкретной правовой связи между субъектами права, целью которой является реализация юридической ответственности (охранительное правоотношение)¹⁰⁹.

Сказанное, однако, не означает полного единства точек зрения относительно охранительной функции права. Как полагает В.В. Борисов, здесь отсутствует надлежащая четкость в материале. «Что охраняется: общественные отношения, права и свободы гражданина, интересы субъектов права, политический и экономический строй, законы, государственная власть? Все это разнохарактерные явления. В исходных позициях требуется абсолютная точность»¹¹⁰.

Действительно, например, по мнению Н.А. Бобровой, право охраняет от нарушений вовсе не общественные отношения, а чьи-то интересы, реализующиеся в правоотношениях. Иными словами, право регулирует общественные отношения так, чтобы стимулировать возникновение и развитие одних, сдерживать динамику других, устранять причины возникновения третьих, вредных для государственного интереса отношений, а уж если таковые все-таки возникают, то разрешать конфликт интересов исключительно на правовой основе, на основе правового регулирования процесса при-

менения государственного принуждения, вынесения государственно-негативной оценки как реакции на правонарушение¹¹¹.

На наш взгляд, в архитектонике любых (или большинства) классификаций в общей теории права общественные отношения являются всеохватывающей первоосновой, субстанцией, подобной движущейся, вечно развивающейся материи. Все остальное – надстройка, производно – вторично. Охранительная функция права состоит в пассивном воздействии на эти отношения. Последние уже возникли и развиваются по своим законам. На право возлагается роль охранителя сложившихся отношений от посягательств на их целостность и нерушимость¹¹². В том, что отдельные ученые приводят разные охраняемые правом объекты, строго говоря, нет противоречия. Однако подобный подход обедняет понимание охранительной функции права. Право на самом деле охраняет и права и свободы гражданина, и интересы субъектов права, политический и экономический строй, законы, государственную власть и др. Но, во-первых, все эти интересы, институты и ценности заключены и реализуются только в общественных отношениях. Во-вторых, путь перечисления правоохраняемых объектов – весьма неплодотворный путь, ибо этот перечень достаточно изменчив, динамичен, в определенном смысле неисчерпаем и на высшем уровне абстракции охватывается одним понятием – «общественные отношения». В-третьих, право само по себе беспристрастно. Оно лишь инструмент в руках государства. Право вообще – ничто без государственного принуждения, способного заставить соблюдать юридические нормы и воздерживаться от нарушения правопорядка. Государство имеет перед правом приоритет в том смысле, что именно оно устанавливает и поддерживает правопорядок, изменяет и отменяет законы, содействует или тормозит их реализацию. Но, с другой стороны, законы принимаются народными избранниками, а право в правовом государстве должно быть не только регулятором общественных отношений, но и средством подчинения государства праву, средством защиты прав и свобод личности. Главное в детерминации государства связано с правом. Состояние экономики вызывает к жизни право, а для того, чтобы оно могло быть регулятором общественных отношений, и требуется государство. Иными словами, государство также существует в связи и во имя права¹¹³. Кроме того, охранительную функцию права не следует понимать только как реакцию на правонарушение. Основное ее назначение состоит в предупреждении нарушений правовых норм. Поэтому еще раз подчеркнем:

¹⁰⁷ Отдельными учеными наряду с регулятивной и охранительной функциями права выделяются экономическая, воспитательная, политическая функции (См.: Радько Т.Н. Методологические вопросы познания функций права. Волгоград, 1974. С. 60).

¹⁰⁸ См.: Радько Т.Н. Функции права // Общая теория права: Курс лекций. Н. Новгород, 1993. С. 277.

¹⁰⁹ См.: Радько Т.Н. Основные функции социалистического права. Волгоград, 1976. С. 11.

¹¹⁰ Борисов В.В. Правовой порядок развитого социализма. Вопросы теории. Саратов, 1977. С. 308-309.

¹¹¹ См.: Боброва Н.А. Охранительный механизм права и теория конституции // Охранительный механизм в правовой системе социализма: Межвуз. сб. научн. тр. Красноярск, 1989. С. 144-145.

¹¹² См.: Самыкин С.С. Охранительная функция права в сфере экономики: Дис... канд. юрид. наук. М., 1994. С. 15.

¹¹³ См.: Правовая реформа и совершенствование правоохранительной деятельности органов внутренних дел. М., 1990. С. 8; Явич Л.С. Социалистический правопорядок. Л., 1972. С. 24, 27.

право охраняет общественные отношения и тем самым создает юридическую основу для правоохранительной деятельности¹¹⁴. Суть этой основы состоит в том, что она носит строго нормативный, всеобщий и обязательный характер¹¹⁵.

Охранительную функцию права реализует *охранительная (правоохранительная)* деятельность государства. Если охранительная функция права связана с охраной существующих общественных отношений, то охранительная деятельность государства направлена на охрану самого права, без которой последнее не способно эффективно функционировать.

Вопрос об отнесении к функциям государства охранительной (правоохранительной) функции также еще не получил в науке однозначного разрешения¹¹⁶.

Для одних ученых это очевидный, не вызывающий сомнений факт (Ю.Е. Аврутин, А.Г. Братко, Г.А. Туманов, И.Н. Зубов, И.И. Мушкет, Е.Б. Хохлов, Н.В. Черноголовкин).

Другие исследователи охранительную функцию не выделяют в качестве самостоятельной функции государства, а «дробят» ее на самостоятельные функции или «распределяют» охранительные задачи между другими функциями. Так, И.К. Юсупова относит к внутренним функциям государства обеспечение защиты существующего государственного строя и охрану общественного порядка¹¹⁷. В.С. Афанасьев, выделяя экономическую, политическую, социальную и идеологическую функции государства, предусматривает в трех первых охранительные задачи: охрану существующих форм собственности, обеспечение государственной и общественной безопасности, охрану прав и свобод населения или его части¹¹⁸.

Третья группа ученых, выделяя одну функцию охранительной направленности, избегает именовать ее охранительной, предпочитая обозначать в ней конкретные охраняемые объекты. Например, Л.А. Николаева называет в числе функций государства функцию охраны прав и свобод граждан, всех форм собственности, правопорядка¹¹⁹. М.И. Байтин, И.А. Кузнецов выделяют функцию охраны правопорядка, собственности, прав и свобод гражд-

дан¹²⁰, В.Б. Коженевский – функцию охраны собственности, прав, свобод и законных интересов граждан, всего правопорядка¹²¹. Н.Т. Шестаев именует охранительную функцию функцией охраны государства от внутренних дезорганизационных процессов¹²².

Следующая группа исследователей еще более конкретизирует в составе функции объекты правоохранительной деятельности государства.

В итоге попытки найти более конкретные характеристики охранительной функции приводят к смешению функций государства с функциями или частными задачами его органов. Доминирующей в литературе и, на наш взгляд, правильной представляется первая точка зрения, рассматривающая охранительную деятельность государства как его единую и неделимую основную функцию. В теории давно обосновано положение о том, что наряду с другими функциями государство осуществляет и *охрану правопорядка*¹²³. Этот термин, по нашему мнению, вполне употребим в качестве синонима понятия «правоохранительная функция государства». Правопорядок однороден применительно ко всем сферам социальной жизни, и государство одинаково защищает права и законные интересы всех субъектов, равно как и все объекты права, включая собственность, государственный строй и пр. Конечно, можно дать более развернутое наименование охранительной функции государства, перечисляя элементы ее содержания. Однако, как и при анализе функций права, оно не охватит многих важнейших сторон и объектов охранительной деятельности государства. Эту функцию можно обозначить кратко и не будет ошибкой называть ее функцией охраны правопорядка, включающей охрану собственности, охрану прав и свобод граждан и т.д.¹²⁴. Мы также солидаризируемся с позицией Т.Н. Радько. По его мнению, если понятию «правопорядок» придается широкое значение, то зачем указываются такие направления деятельности, как охрана собственности, прав, свобод и законных интересов граждан, ибо в данном случае первое понятие охватывает остальные. Если же правопорядок трактуется в узком смысле, то почему не называются такие важные направления госу-

¹¹⁴ См.: Лазарев В.В., Попов Л.Л. Роль права в деятельности органов внутренних дел по обеспечению общественного порядка. М., 1985. С. 27.

¹¹⁵ См.: Федоров В.П. Право и правоохранительная деятельность // Использование зарубежного опыта в деятельности органов внутренних дел Российской Федерации: Материалы межвуз. научно-практ. конф. СПб, 1995. Ч. 3. С. 203.

¹¹⁶ Под функциями государства понимаются направления (и стороны) его деятельности, в которых выражаются его сущность, служебная роль, задачи и цели, закономерности развития (См.: Байтин М.И. Сущность и основные функции социалистического государства. Саратов, 1979. С. 190-191).

¹¹⁷ См.: Юсупова И.К. Охранительная функция в системе Российского государства // Российская академия юридических наук: Научн. тр. М., 2001. Т. 1. С. 41.

¹¹⁸ См.: Теория права и государства: Учебник / Под ред. В.В. Лазарева. М., 1997. С. 285.

¹¹⁹ См.: Николаева Л.А. К новой концепции правоохранительной деятельности государства // МВД России – 200 лет: Материалы междунар. науч.-практ. конф. СПб., 1998. Ч. 2. С. 3.

¹²⁰ См.: Байтин М.И. Указ. соч. С. 199; Кузнецов И.А. Правовые формы осуществления функции охраны правопорядка, собственности, прав и свобод граждан // Формирование правового государства и вопросы предварительного следствия. Волгоград, 1992.

¹²¹ См.: Коженевский В.Б. Функции советского общенародного социалистического государства: Учебное пособие. Иркутск, 1974. С. 8.

¹²² См.: Шестаев Н.Т. Органы внутренних дел в механизме социалистического общенародного государства: Дис... канд. юрид. наук. М., 1988. С. 18.

¹²³ См.: Братко А.Г. Правоохранительная система (Вопросы теории). М., 1991. С. 41; Радько Т.Н. Понятие и структура функции охраны социалистического правопорядка // Проблемы дальнейшего укрепления социалистической законности в деятельности органов внутренних дел: Межвуз. сб. научн. трудов. Киев, 1986; Социалистическое государство. Сущность, функции и формы. М., 1976. С. 26; Мушкет И.И., Хохлов Е.Б. Полицейское право России: Проблемы теории. СПб., 1998. С. 31.

¹²⁴ См.: Черноголовкин Н.В. Теория функций социалистического государства. М., 1970. С. 114.

дарственно-правовой охраны, как государственный и общественный строй, природные ресурсы, и окружающая природная среда, культурное и духовное наследие народа и т.д.¹²⁵.

В юридической науке время от времени появляются призывы к обновлению и смене ведущих парадигм. Например, И.И. Сыдорук справедливо, на наш взгляд, полагает, что характерное для административного права сведение обеспечения правопорядка лишь к его охране в общественных местах путем узкоспециализированного надзора государственной администрации и милиции за поведением участников общественных отношений и применения административно-правовых мер принуждения заметно обедняет административно-правовую науку и сужает ее возможности в части выработки конструктивных рекомендаций по наведению правового порядка в стране, эффективному противодействию преступности и правонарушениям¹²⁶. С.М. Забеловым во избежание смешения понятий общественного порядка в широком и узком смыслах предложено ввести взамен первого понятие государственного порядка¹²⁷.

Существует мнение, что охрану правопорядка ни в целом, ни тем более частично нельзя рассматривать в качестве самостоятельной функции государства. В качестве аргумента приводится тот факт, что правопорядок, с одной стороны, есть результат законодательной формы деятельности государства, а с другой – важнейшее средство осуществления всех (хотя и в разной степени) функций государства¹²⁸.

Сама по себе аргументация не вызывает возражений. В то же время она не может быть использована для отрицания правоохранительной функции государства. Среди ученых, критикующих изложенную точку зрения, представляется наиболее убедительной аргументация И.Н. Зубова. «Речь идет не о том, что создает правопорядок и каково его социальное назначение, а об охране уже существующего правопорядка. Совершенно очевидно, что когда мы говорим о том, откуда возникает правопорядок, и о том, для чего он существует, мы тем самым не выдвигаем аргументов ни за, ни против признания охраны этого правопорядка одним из важнейших направлений деятельности государства, то есть его функцией»¹²⁹. Правопорядок есть, по сути, условие существования самого социального института государства, по-

этому он (правопорядок) является целью государства как такового, а потому и его деятельность по охране правопорядка должна рассматриваться не иначе, как государственная функция, атрибутивно присущая любому типу государства, действующему в любой исторической эпохе¹³⁰.

Государство и его органы осуществляют свои функции в определенных формах. Большинство исследователей объединяет понимание последних как определенной деятельности (ее видов) государственного механизма. Формы реализации функций государства принято делить на правовые и неправовые (организационные, например). Под правовыми формами осуществления функций государства понимается однородная по своим внешним признакам (характеру и юридическим последствиям) деятельность органов государства по организации общественных отношений с помощью совершения правовых актов¹³¹. Основные функции государства, в том числе правоохранительная, осуществляются в правовых формах¹³².

В типологии юридической деятельности правоохранительная деятельность чаще всего выделяется либо как самостоятельная правовая форма реализации охранительной функции государства¹³³, либо как составная часть, форма правоприменительной (правообеспечительной, правореализующей, правоисполнительной) деятельности¹³⁴. В ряде литературных источников правоохранительная деятельность одновременно именуется

¹³⁰ См.: Зубов И.Н. Указ. соч. С. 42.

¹³¹ См.: Самощенко И.С. О правовых формах осуществления функций Советского государства // Сов. гос. и право. 1956. № 3. С. 86.

¹³² Любая деятельность государства, связанная с осуществлением его основных функций, – назовем ли мы ее фактической или организационной – не свободна и не может быть свободной от правового регулирования. Однако государственные органы могут осуществлять свои функции как в правовых, так и в организационных формах. Правовые формы немислимы без чисто фактической, предметной организационной деятельности. Правовые формы всегда являются организационными, в то время как далеко не все организационные формы – правовыми (См.: Байтин М.И. О формах осуществления функций социалистического государства // Учен. зап. Саратовского юрид. института. Саратов, 1969. Вып. 18. С. 46).

¹³³ См.: Самощенко И.С. Указ. соч. С. 85-86; Основы теории государства и права / Под ред. Н.Г. Александрова. М., 1963. С. 41-42; Черноголовкин Н.В. Указ соч. С. 114; Байтин М.И. Сущность и основные функции социалистического государства... С. 229; Бухтерева М.А. Понятие и классификация функций государства и форм их реализации: Лекция. М.: Академия управления МВД России, 2002. С. 26; Кузнецов И.А. Указ. соч. С. 44; Коженевский В.Б. Указ. соч. С. 47.

¹³⁴ См.: Горшенев В.М. Участие общественных организаций в правовом регулировании. М., 1963. С. 36; Алексеев С.С. Проблемы теории права. Свердловск, 1972. Т. 1. С. 58; Лазарев В.В., Левченко И.П. Правоприменительная деятельность органов внутренних дел: Учебное пособие. М., 1989. С. 17; Корнев А.П. Правовые формы деятельности органов государственного управления // Правоведение. 1974. № 6. С. 26; Берекашвили Л.Ш. Обеспечение прав человека и законности в деятельности правоохранительных органов: Учебное пособие. М., 2000. С. 58.

¹²⁵ См.: Радько Т.Н. Указ. соч. С. 8.

¹²⁶ См.: Сыдорук И.И. Государственно-правовой механизм обеспечения правопорядка в Российской Федерации (теоретическое административно-правовое исследование): Автореф. дис... докт. юрид. наук. М.: ВНИИ МВД России, 2002. С. 12.

¹²⁷ См.: Забелов С.М. Административно-правовое обеспечение общественного порядка исполнителями комитетами районных, городских советов депутатов трудящихся (по материалам Белорусской ССР): Автореф. дис... канд. юрид. наук. Минск, 1977. С. 8.

¹²⁸ См.: Каск Л.И. Функции и структура государства. Л., 1969. С. 45.

¹²⁹ Зубов И.Н. Государственно-правовые и организационные проблемы функционирования и развития системы МВД России: Дис... докт. юрид. наук. СПб, 1999. С. 43.

юрисдикционной, отождествляется с нею¹³⁵. Это представляется не вполне обоснованным, поскольку юрисдикция является лишь частью правоохранительной деятельности. Отождествление юрисдикции и правоохранительной деятельности ведет к смешению различных видов последней и не способствует четкому разграничению компетенции участвующих в ней органов¹³⁶.

Термин «*правоохранительная деятельность*», появление которого в юридической литературе связывают с именем И.С. Самощенко¹³⁷, сегодня прочно вошел в тезаурус российского законодательства и юридической науки. В настоящее время в теории государства и права и отраслевых юридических науках можно отметить две равнодействующие тенденции. Первая из них связана с тем, что почти за 50 лет термин «правоохранительная деятельность» адаптирован разными отраслями отечественного права. Многие ученые и практики считают понятие правоохранительной деятельности глубоко исследованным и полагают возможным использовать его, не повторяя сказанного. Зачастую указанным понятием оперируют без какой-либо аргументации, в том числе в работах по теории и практике государственного управления, в которых этот термин является ключевым¹³⁸. Четкости использования исследуемого понятия не наблюдается и в официальных источниках, особенно в ведомственных нормативных правовых актах. Нередко используются неоднозначно, без указания на конкретное значение в том или ином контексте термины «охрана», «защита», «обеспечение» и др.

Вторая, противоположная, тенденция связана с расширением исследуемой проблематики и отражает возрастающий интерес к проблемам правоохранительной деятельности, активный поиск ее новых характеристик. Сегодня теория государства и права, отраслевые юридические науки обладают значительным объемом знаний об этом виде государственной практики, ее носителях, к числу которых относятся и органы внутренних дел. Вместе с тем результаты предпринятого нами анализа литературных источников приводят к выводу о том, что добытые наукой знания о правоохранительной деятельности государства еще не удовлетворяют возросших потребно-

стей правоохранительной практики, в том числе практики органов внутренних дел. В этом мы разделяем мнение А.Г. Братко о том, что «вопросы правоохранительной деятельности практически еще не исследованы, и это отрицательно сказывается на решении отраслевых, конкретных проблем правовой охраны общественных отношений. Изучение данной проблемы имеет прямое отношение к усилению охраны прав и законных интересов граждан, к укреплению законности и правопорядка»¹³⁹.

Одним словом, эту проблему еще рано «списывать в архив». Концепция правоохранительной деятельности органов внутренних дел на транспорте не может основываться на неопределенных понятиях. Это касается и терминологии, являющейся основой любой профессиональной информации¹⁴⁰. Только определенность смыслового значения употребляемых терминов позволяет избежать неясности доказываемого тезиса и его подмены в ходе дискуссии¹⁴¹.

Основные источники разногласий в подходах к понятию правоохранительной деятельности кроются, на наш взгляд, во-первых, в различном понимании ее содержания. Попытки дать определение понятия правоохранительной деятельности путем перечисления ее структурных элементов не получают общего признания и приводят к оживленным дискуссиям. Во-вторых, научные споры вызываются различным толкованием одних и тех же терминов. В-третьих, не добавляют ясности исследования, в которых понятие правоохранительной деятельности рассматривается без указания на его значение и смысл (широкий, узкий или иной). В-четвертых, существуют определенные разногласия относительно целей, задач, предмета, объектов, субъектов, средств, методов и предусмотренных действующим законодательством форм правоохранительной деятельности. Разумеется, в рамках такого узкоотраслевого исследования, как наше, невозможно «договориться» с оппонентами относительно однозначного понимания правоохранительной деятельности, соответствующих дефиниций и их места в понятийном аппарате теории и практики государственного управления. Попытаемся разобраться лишь в принципиально важных вопросах. Не имея возможности глубоко вдаваться в полемику, отдельные выводы мы вынуждены фиксировать как бы в снятом виде, в «сухом» остатке, отражающем позицию автора.

Правоохранительную деятельность целесообразно рассматривать как: 1) специфический вид социальной деятельности; 2) особый государственно-правовой тип социального управления. Такой подход позволяет проанализировать правоохранительную деятельность в широком и узком смысле,

¹³⁵ См.: Карташов В.Н. Юридическая деятельность: понятие, структура, ценность. Саратов, 1989. С. 87; Юсупов В.А. Правоприменительная деятельность органов государственного управления // Сов. гос. и право. 1978. № 7. С. 29-36; Мицкевич А.В. Юридическая природа актов протворчества высших органов государственной власти и управления в СССР: Автореф. дис... докт. юрид. наук. М., 1967. С. 10-11.

¹³⁶ См.: Шергин А.П. Административная юрисдикция. М., 1979. С. 16.

¹³⁷ См.: Самощенко И.С. Правоохранительная деятельность Советского государства – важнейшее средство обеспечения социалистической законности: Автореф. дис... канд. юрид. наук. М., 1955.

¹³⁸ См., напр.: Поярков С.Я. Системный подход в исследовании правоохранительной деятельности // Правовое государство и проблемы реформирования правоохранительных органов. СПб., 1995. Вып. 5. Ч. 1; Кучинский В.А. Правовые средства обеспечения правомерного поведения граждан и их применение в правоохранительной деятельности органов внутренних дел // Правовые средства обеспечения социалистической законности в деятельности органов внутренних дел. Минск, 1989.

¹³⁹ Братко А.Г. Указ. соч. С. 29.

¹⁴⁰ См.: Канделаки Т.Л. Семантика и мотивированность термина. М., 1977. С. 3.

¹⁴¹ См.: Белкин Р.С. Курс криминалистики: в 3-х т. М., 1997. Т. 2: Частные криминалистические теории. С. 257.

исследовать ее главные структурные элементы и на этой основе выяснить значение каждого из них в правоохранительной деятельности, экстраполировать ее общие признаки и свойства на правоохранительную деятельность органов внутренних дел на транспорте.

Называя правоохранительную деятельность «методом обеспечения неизблемости режима законности», «способом (формой) осуществления функций государства», «специфической формой активности специальных субъектов», «особой формой государственно-властной деятельности», «специфическим видом профессиональной деятельности», «исключительно значимой функцией общества», «совокупностью взаимосвязанных между собой мер», исследователи тем самым подчеркивают ее социальный, предметный, активный, оперативный, властный, творческий, подзаконный, комплексный, специфический, профессиональный, полисубъектный, строго регламентированный правом характер. Анализ литературных источников позволяет нам сделать вывод о том, что понятия «правоохранительная форма осуществления функций государства», правоохранительная деятельность», «правоохранная деятельность», «правоохрана», «охрана правопорядка», «охрана права от нарушений» в функциональном (а не объектном) смысле тождественны¹⁴². Они означают не что иное, как *деятельность по охране правовых норм от нарушений*. Пожалуй, этим выводом совпадение взглядов в исследуемой проблематике и ограничивается, хотя и здесь встречаются иные точки зрения¹⁴³.

На наш взгляд, в качестве *непосредственного объекта* правоохранительной деятельности выступают правовые нормы, в качестве *опосредствованного объекта* – общественные отношения (экономические, политические, идеологические, социальные и др.), в которых реализуются субъективные права и свободы человека и гражданина, исполняются юридические обязанности. В конечном счете, объектом правоохранительной деятельности всегда является человек. Охрана прав в объективном смысле не может быть самоцелью, ибо человеческая личность с ее интересами всегда выступает в виде своеобразного центра «притяжения» правовых установлений¹⁴⁴. По мнению В.П. Федорова, человек вообще является объектом правозащитной деятельности (правоохранительной деятельности в широком смысле), а гражданин государства, права и свободы которого определяются не природой и сущностью человека, а конкретным национальным законода-

тельством – объектом правоохранительной деятельности (в узком смысле)¹⁴⁵.

Целью (предназначением) правоохранительной деятельности многие авторы считают *контроль* (не в смысле функции, а в смысле предмета стремления) за соответствием деятельности субъектов права юридическим предписаниям, ее правомерностью, а в случае обнаружения правонарушения – *принятие соответствующих мер*, чтобы восстановить нарушенный правопорядок, применить меры государственного принуждения к правонарушителям, обеспечить исполнение меры наказания (взыскания)¹⁴⁶. В ряде случаев эта цель дополняется указанием на *создание условий* для точного осуществления юридических установлений¹⁴⁷; условий, предупреждающих правонарушения¹⁴⁸, способствующих беспрепятственной реализации гражданами прав и свобод¹⁴⁹; условий, при которых общественные и государственные ценности надежно гарантированы, практически реализуемы и являются реальным достоянием каждого человека¹⁵⁰. Отдельные авторы ограничивают цель правоохранительной деятельности устранением нарушений законности, применением правовых санкций к виновным лицам за нарушение требований права¹⁵¹. У А.Х. Миндагулова цель и смысл правоохранительной деятельности заключаются в поиске, обнаружении и разработке мер по устранению (либо нейтрализации) факторов, порождающих преступность и другие правонарушения¹⁵².

На наш взгляд, указанная позиция представляется не вполне обоснованной. Во-первых, не следует ограничивать цель правоохранительной деятельности только задачами превенции. Во-вторых, в приведенном суждении речь идет не о правовых нормах, составляющих объект правоохранительной деятельности, а о факторах, порождающих правонарушения, которые могут быть и неправовыми. Эти факторы могут относиться к ближайшему к праву неправовому, материальному основанию. Мы не отрицаем необходимости познания природы общественных отношений в области обеспечения правопорядка, но не можем признать за ним исключительной роли в правоохранительной деятельности.

¹⁴⁵ См.: Федоров В.П. Человек и правоохранительная деятельность (философско-правовой аспект): Автореф. дис... докт. юрид. наук. СПб, 1996. С. 16-18.

¹⁴⁶ См.: Бухтерева М.А. Указ соч. С. 27; Правоприменение в советском государстве. М., 1985. С. 31.

¹⁴⁷ См.: Шергин А.П. Указ. соч. С. 7.

¹⁴⁸ См.: Гранат Н.Л., Колесникова О.М., Тимофеев М.С. Толкование норм права в правоприменительной деятельности органов внутренних дел: Учебное пособие. М., 1991. С. 30.

¹⁴⁹ См.: Явич Л.С. Указ. соч. С. 23.

¹⁵⁰ См.: Кузнецов С.М. Правоохранительная деятельность органов внутренних дел (административно-правовые аспекты): Дис... канд. юрид. наук. М., 1997. С. 130.

¹⁵¹ См.: Коженевский В.Б. Указ. соч. С. 50.

¹⁵² См.: Миндагулов А.Х. Отношения управления в сфере правоохранительной деятельности: Лекция. М., 1992. С. 6.

¹⁴² Следует отметить, что ряд авторов, говоря о охране, имеет в виду охранительную функцию права, а не деятельность государства по охране правовых норм от нарушений.

¹⁴³ И.А. Кузнецов, например, считает, что в процессе правоохранительной деятельности охраняются не правовые нормы, а общественные отношения (См.: Кузнецов И.А. Указ. соч. С. 47).

¹⁴⁴ См.: Вопленко Н.Н. О понятии и содержании правоохранительной деятельности // Труды ВСШ МВД СССР. Волгоград, 1978. Вып. 18. С. 135.

Основан на отживших традиционных теоретических представлениях вывод С.С. Самыкина о том, что цель правоохранительной деятельности – исключить возможные нарушения права¹⁵³. Поскольку цели определяют направления и наполняют содержанием любую практическую деятельность, наибольшую угрозу эффективности деятельности представляет подмена реальных целей фиктивными¹⁵⁴. Раньше считалось, что уровень преступности, ее колебания во многом или даже главным образом зависят от того, насколько эффективно справляются со своими задачами органы уголовной юстиции. Борьба с преступностью рассматривалась как цель деятельности, осуществляемой правоохранительными органами. Это неизбежно сводило правоохранительную деятельность государственных органов к борьбе¹⁵⁵.

На дефекты парадигмы «борьба с преступностью» уже давно обратили внимание ученые-юристы. Так, С.С. Босхолов пишет: «Призывы к войне с преступностью, усилению борьбы с нею, по сути дела, ставят перед органами уголовной юстиции, государством и обществом несодержательную цель. Они не только дезориентируют, но и дезорганизуют их деятельность по обеспечению безопасности и правопорядка, влекут, как правило, массовые нарушения законности, прав и свобод граждан. И чем скорее такого рода целевая установка будет признана негодной, тем скорее страна начнет продвигаться к правовому государству»¹⁵⁶. Л.О. Иванов и Г.М. Резник делают справедливый вывод о том, что от правоохранительных органов нельзя требовать искоренения и сокращения преступности. Их деятельность – это лишь один из факторов, нейтрализующих многие аспекты преступности и правонарушений вообще. Роль уголовной юстиции в жизни общества точнее всего соответствует термину «охрана»¹⁵⁷. Борьба с преступностью – задача всего общества, всех его институтов. Правоохранительная деятельность может как бы понизить порог преступности, в определенной мере сдерживая или даже уменьшая ее, но сама по себе ликвидировать это явление она не может. Тем более она не в состоянии ликвидировать огромный массив административных правонарушений. Правоохранительные органы должны быть направлены не на борьбу, а на охрану. Борьба – это метод охраны. Бороться нужно с конкретными правонарушениями, а не с преступностью вообще¹⁵⁸. Легковесный подход к противодействию админист-

ративным правонарушениям, часто сводившийся к изданию многочисленных законодательных актов «об усилении борьбы» с теми или другими видами правонарушений, также привел к определенным отрицательным последствиям. Идеологизированная парадигма «борьба с правонарушениями» дезориентировала правоохранительные органы, подменяя реальность неосуществимыми задачами искоренения правонарушений. Однако, как метко замечает А.П. Шергин, победы в такой «борьбе» не могло быть: административные правонарушения были, есть и будут совершаться впредь. По экспертным оценкам, количество ежегодно совершаемых в России административных правонарушений превышает 100 млн. Поэтому реальной целью в рассматриваемой сфере должны быть противодействие административным правонарушениям, удержание их на социально приемлемом уровне¹⁵⁹. Именно термин «противодействие» точнее отражает суть правоохранительной деятельности¹⁶⁰.

Охрана права от нарушений осуществляется *всеми органами государства*. Но не в одинаковом объеме. Если для одних органов эта функция является факультативной, вспомогательной, то в деятельности других, правоохранительных органов, она доминирует или является единственной. Конституция Российской Федерации (ст. 2, 8, 10, 45, п. «в» ст. 71, п. «б» ст. 72 и др.), определяет общие концептуальные подходы к правоохране, закрепляет базовые охраняемые ценности (права и свободы человека и гражданина, разделение властей, признание и защиту всех форм собственности и др.). В наиболее общем виде в ней обозначаются *задачи и субъекты* правоохранительной деятельности. В соответствии с п. «е» ст. 114 на Правительство Российской Федерации возлагается обязанность осуществления мер по обеспечению законности, прав и свобод граждан, охране собственности и общественного порядка, борьбе с преступностью.

Важная роль в осуществлении этих мер отводится органам внутренних дел¹⁶¹. Многие авторы считают функцию правоохраны в деятельности органов внутренних дел определяющей, основной, ведущей, доминирующей¹⁶². Указанные органы осуществляют правоохрану на профессиональной осно-

¹⁵³ См.: Шергин А.П. Административная политика: проблемы формирования и реализации // Актуальные проблемы кодификации административно-деликтного законодательства: Сб. научн. тр. / Под ред. В.Г. Татаряна. М., 2002. С. 93.

¹⁶⁰ См.: Там же. С. 96.

¹⁶¹ Конкретные задачи органов внутренних дел в сфере правоохранительной деятельности содержатся в федеральных законах, указах Президента Российской Федерации и иных нормативных правовых актах. В последующих разделах монографии они будут рассмотрены применительно к деятельности органов внутренних дел на транспорте.

¹⁶² См., напр.: Шергин А.П. Основные направления исследований проблем административно-правовой деятельности органов внутренних дел // Вопросы совершенствования деятельности милиции общественной безопасности: Сб. № 7. М.: ВНИИ МВД России, 2000. С. 8; Капитонов С.А. Ведущая функция органов внутренних дел и проблемы ее реализации // Научные исследования высшей школы. Тюмень, 1997.

¹⁵³ См.: Самыкин С.С. Указ. соч. С. 30.

¹⁵⁴ См.: Дырда С.Г. Проблемы целей в правоохранительной деятельности органов внутренних дел // Совершенствование правоохранительной деятельности органов внутренних дел. Минск, 1997. С. 92, 96.

¹⁵⁵ См.: Братко А.Г. Указ. соч. С. 47.

¹⁵⁶ Босхолов С.С. Основы уголовной политики: Конституционный, криминологический, уголовно-правовой и информационный аспекты. М., 1999. С. 39.

¹⁵⁷ См.: Иванов Л.О., Резник Г.М. Цели уголовной юстиции и преступность // XXVII съезд КПСС и укрепление законности и правопорядка. М., 1987. С. 57.

¹⁵⁸ См.: Братко А.Г. Указ. соч. С. 49, 206.

ве, как бы по «договору» с государством и обществом. В литературе подчеркивается двойственный характер их деятельности по обеспечению правопорядка: управленческий и правоохранный¹⁶³. С одной стороны, органы внутренних дел входят в систему органов государственного управления и как обладатели властных полномочий и организующих начал осуществляют управленческое воздействие на общественные отношения в сфере внутренних дел государства, а также управляют собственными силами и средствами. С другой стороны, органы внутренних дел являются активным звеном правоохранительной системы, правоохранительных органов и осуществляют в этом качестве охрану правовых норм от нарушений. Некоторые авторы даже считают систему МВД России центральным звеном государственной системы обеспечения правопорядка¹⁶⁴, утверждают, что такого разнообразия задач и функций нет ни у одного из правоохранительных органов¹⁶⁵.

Выделить особенности правоохранительной деятельности органов внутренних дел на транспорте, а тем более сформулировать ее концептуальные основы, невозможно без рассмотрения *содержания* правоохранительной деятельности вообще. В правовой науке получил широкое распространение подход, в соответствии с которым понятие правоохранительной деятельности раскрывается в широком и узком смысле.

По мнению А.Г. Братко, содержание правоохранительной деятельности в широком смысле составляет охрана норм права от нарушений. В этом смысле каждый орган государства так или иначе занимается правоохранительной деятельностью в пределах своей компетенции. Речь идет об охране юридических норм в самой управленческой системе. Такая правоохранительная деятельность имеет как бы внутренний характер¹⁶⁶. Кроме того, правоохранительная деятельность выходит за рамки реализации права, так как она охватывает и создание юридических (охранительных) норм, направленных на охрану общественных отношений¹⁶⁷. Правоохранительная деятельность в узком смысле слова есть ни что иное, как специализированная деятельность по правовой охране общественных отношений. Занимаются этой деятельностью специально созданные для этого правоохранительные органы государства. Таким образом, как полагает А.Г. Братко, речь может идти об общей и специализированной правоохранительной деятельности, которые неразрывно взаимосвязаны¹⁶⁸.

И.А. Ребане понимает под правоохраной в широком смысле различные гарантии законности: организационные, воспитательные и прочие мероприятия, надзор, контроль и т.д. Под правоохраной в более узком смысле – предупреждение и пресечение посягательств на правопорядок, а также непосредственную борьбу с уже совершенными правонарушениями¹⁶⁹.

Т.М. Шамба представляет правоохранительную деятельность в широком смысле как разветвленную функциональную систему социально-правовых средств, обеспечивающих охрану правопорядка; в узком смысле – как непосредственную охрану установленного законом порядка общественных отношений, то есть борьбу с правонарушениями путем привлечения виновных к ответственности, рассмотрения уголовных и гражданских дел, применения санкций¹⁷⁰. Он же предлагает рассматривать правоохранительную деятельность в широком смысле как состоящую из правовоспитательной, профилактической и правоохранительной (в собственном, узком смысле) деятельности¹⁷¹. Данное положение Т.М. Шамба выдвинул относительно правоохранительной деятельности, осуществляемой всеми органами государства и общественными организациями. Здесь мы разделяем мнение Н.Т. Шестаева, считающего, что такое разграничение правоохранительной деятельности на виды вполне можно экстраполировать на правоохранительную деятельность органов внутренних дел. Ведь задачи последних не ограничиваются непосредственной борьбой с правонарушениями путем их выявления, пресечения и привлечения виновных к ответственности¹⁷².

С.С. Самыкин считает, что правоохранительная деятельность в широком смысле охватывает законодательную деятельность государства. По его мнению, законодательный процесс и сами законы направляются на охрану права всеми средствами государства. Более узкий смысл правоохрана получает в том случае, когда ее связывают с деятельностью государства по обеспечению справедливости и порядка, возведенных в закон. Сюда войдет вся подзаконная деятельность государственных органов. Еще более узкий смысл правоохрана приобретает в том случае, если ее понимать как деятельность специальных (правоохранительных) органов государства¹⁷³.

С точки зрения С.М. Кузнецова, правоохранительная деятельность в самом широком смысле слова – это такая специфичная деятельность, которая свойственна демократическому и правовому государству и его органам (законодательным, исполнительным, судебным), состоящая в защите и охране прав и свобод человека и гражданина, а также законных прав и интересов

¹⁶³ См.: Лазарев В.В., Левченко И.П. Указ. соч. С. 13; Берекашвили Л.Ш. Указ. соч. С. 58.

¹⁶⁴ См.: Зубов И.Н. Система МВД России: современные проблемы функционирования и развития: Монография. СПб., 1998. С. 3.

¹⁶⁵ См.: Братко А.Г. Указ. соч. С. 92.

¹⁶⁶ См.: Там же. С. 31-32.

¹⁶⁷ См.: Там же. С. 29.

¹⁶⁸ См.: Там же. С. 32.

¹⁶⁹ См.: Ребане И.А. Убеждение и принуждение в деле борьбы с посягательствами на советский правопорядок: Автореф. дис... докт. юрид. наук. М., 1968. С. 13-14.

¹⁷⁰ См.: Шамба Т.М. Советская демократия и правопорядок. М., 1985. С. 124-126.

¹⁷¹ См.: Там же. С. 124-125.

¹⁷² См.: Шестаев Н.Т. Указ. соч. С. 118.

¹⁷³ См.: Самыкин С.С. Указ. соч. С. 20, 28-29.

юридических лиц. Правоохранительная деятельность в широком смысле – это целенаправленная деятельность, которая имеет своей целью, задачей и функцией создание условий, при которых общественные и государственные ценности надежно гарантированы, практически реализуемы и являются реальным достоянием каждого человека¹⁷⁴.

Как видим, между приведенными точками зрения нет непроходимой грани. Но они не разрешают всех спорных вопросов в подходах к пониманию содержания правоохранительной деятельности. В одних из них смысл правоохранительной деятельности представляется слишком интегрированным и заключенным в более общие понятия, в других, наоборот, предусматривается его четырехчленная градация (более узкий, узкий, широкий, самый широкий). Ясно одно: далее в нашем исследовании речь должна идти о содержании правоохранительной деятельности в узком смысле, специализированной правоохранительной деятельности, заключающейся в предупреждении и пресечении посягательств на правопорядок, а также непосредственной борьбе с уже совершенными правонарушениями¹⁷⁵. Поэтому, основываясь на общетеоретических представлениях о содержании правоохранительной деятельности вообще и деятельности правоохранительных органов в частности, мы сосредоточимся главным образом на содержании правоохранительной деятельности органов внутренних дел. При этом основное внимание будет уделено функциональной характеристике правоохранительной деятельности, поскольку ее объектное содержание и конкретные задачи органов внутренних дел по охране правопорядка закреплены в соответствующих нормативных правовых актах и будут предметом изучения в последующих частях работы.

И.С. Самощенко, один из пионеров исследуемой проблематики, включает в содержание правоохранительной деятельности:

- а) наблюдение за исполнением требований права;
- б) исследование обстоятельств деяний, в которых имеются признаки неправомерности;
- в) разрешение по существу дел о нарушениях законности, реализацию принятых решений и принятие специальных мер по предупреждению нарушений в будущем¹⁷⁶.

¹⁷⁴ См.: Кузнецов С.М. Указ. соч. С. 21, 130.

¹⁷⁵ Сказанное, однако, не означает, что в нашем исследовании не найдется места для освещения вопросов правоохранительной деятельности во внутриотраслевом управлении. Просто в данном случае они имеют второстепенный характер.

¹⁷⁶ См.: Самощенко И.С. Охрана режима законности Советским государством. М., 1960. С. 94-95. Нередко компоненты содержания правоохранительной деятельности именуется в юридической литературе ее видами, разновидностями, организационно-правовыми формами, подсистемами или направлениями.

С некоторыми уточнениями, в целом не колеблющими фундамент предложенной И.С. Самощенко концепции, повторяют указанные положения Л.С. Явич¹⁷⁷, В.М. Горшенев¹⁷⁸, М.И. Байтин¹⁷⁹, Н.Н. Вопленко¹⁸⁰, И.Л. Петрухин¹⁸¹ и др. Примечательно, что указанная концепция сохраняет свою актуальность и сегодня, обогащаясь конструктивными дополнениями и уточнениями современных ученых-юристов. Так, раскрывая содержание правоохранительной деятельности, некоторые авторы выделяют в ней главное, центральное звено. По мнению А.П. Шергина, правоохранительная деятельность выполняет в системе правового регулирования корректирующую функцию, а ее центральным звеном является юрисдикция, существо которой составляют рассмотрение дела о правонарушении, о правовом споре и принятие решения по нему. Другие виды правоохранительной деятельности в основном «обслуживают» юрисдикцию¹⁸².

В целом поддерживая указанную точку зрения, отметим, что применительно к деятельности органов внутренних дел таким центральным звеном целесообразно все же считать активное наблюдение за соответствием правовым нормам реального поведения участников охраняемых общественных отношений с последующей коррекцией там, где это необходимо. Наблюдение охватывает все формы контроля за соблюдением нормативных правовых актов, в том числе надзор, инспектирование, ревизии, проверки, контроль в собственном смысле этого слова и т.д. Оно присуще как внешненаправленной, так и внутриорганизационной деятельности органов внутренних дел. Наблюдение за исполнением требований права участниками общественных отношений понуждает воздерживаться от нарушений законности. В этом состоит его социальная функция и содержится его значительный предупредительный потенциал.

В пользу приведенного суждения высказывается целый ряд авторов. Например, С.М. Кузнецов пишет, что «главное в правоохранительной деятельности – не фиксация правонарушений и взысканий за них, а активное профилактическое, предупредительное влияние, недопущение правонарушений»¹⁸³. К аналогичному выводу приходит Е.В. Болотина, считающая основным направлением деятельности органов внутренних дел осуществление общей и частной превенции¹⁸⁴. Ведь чем эффективнее органы внут-

¹⁷⁷ См.: Явич Л.С. Указ. соч. С. 30.

¹⁷⁸ См.: Горшенев В.М. Способы и организационные формы правового регулирования в социалистическом обществе. М., 1972. С. 182.

¹⁷⁹ См.: Байтин М.И. Указ. соч. С. 230.

¹⁸⁰ См.: Вопленко Н.Н. Указ. соч. С. 144.

¹⁸¹ См.: Петрухин И.Л. Правосудие в системе государственных функций // Правоведение. 1983. № 3. С. 36.

¹⁸² См.: Шергин А.П. Административная юрисдикция... С. 9, 16.

¹⁸³ Кузнецов С.М. Указ. соч. С. 130-131.

¹⁸⁴ См.: Болотина Е.В. Правоохранительная функция государственной власти (теоретико-правовой аспект): Автореф. дис... канд. юрид. наук. СПб, 2000. С. 18.

ренных дел будут осуществлять контрольно-надзорные функции, тем меньше будет объем юрисдикции. Репрессивный, карательный компонент в содержании правоохранительной деятельности государства, объявившего себя правовым, должен, на наш взгляд, уменьшаться.

Весьма симптоматично, что среди исследователей, занимающихся данной проблематикой, становится все меньше ученых, рассматривающих принуждение к исполнению законов лишь только как наказание за неисполнение нормативных предписаний. Как пишет А.П. Шергин, «правовое государство немислимо без гуманной административной политики. Переход от запретительно-репрессивного характера административной политики к демократическим отношениям с населением предполагают ревизию и сокращение количества административно-правовых запретов, ограничивающих реализацию законных прав человека»¹⁸⁵. Прав и И.И. Сыдорук, говоря, что при сохранении естественной для административного права императивности норм, сам по себе «запретительно-наказательный» элемент отрасли теряет свое значение, возрастает роль компетенционных и диспозитивных норм и как следствие этого – роль государственного регулирования, легализации, контроля и надзора¹⁸⁶. Нельзя также не согласиться с мнением С.В. Калашникова о том, что «серьезную опасность формированию правового государства и гражданского общества представляет практическое отсутствие в настоящее время действенного надзора за законностью, соблюдением прав и свобод личности в различных сферах общественной жизни»¹⁸⁷. С другой стороны, систематическое ведение наблюдения, представляя собой активную деятельность, наряду с превентивной функцией обеспечивает максимально возможное выявление правонарушений и неотвратимость наказания за них.

Правоохранительная деятельность органов внутренних дел полифункциональна и складывается из следующих видов:

- 1) оперативно-розыскной деятельности;
- 2) уголовно-процессуальной деятельности (предварительное следствие и дознание);
- 3) административной деятельности¹⁸⁸.

Каждый из указанных видов правоохранительной деятельности имеет свои функции, специфику, определяемую видовым назначением; норматив-

ную регламентацию и систему подразделений в составе органов внутренних дел. К ведению органов внутренних дел законодатель относит значительную часть дел об уголовных преступлениях. Выявление, предупреждение, раскрытие и расследование последних осуществляется в форме оперативно-розыскной и уголовно-процессуальной деятельности. Но правоохранительная деятельность органов внутренних дел отнюдь не исчерпывается их участием в борьбе с преступлениями. Особого внимания заслуживает борьба с административными правонарушениями, количество которых во много раз превосходит количество преступных деяний.

Основной сферой деятельности органов внутренних дел являются публичные отношения. Именно это обстоятельство обуславливает особую роль административного права в функционировании органов внутренних дел¹⁸⁹. По меткому выражению Ю.А. Тихомирова, административное право является главной опорой всей семьи публичного права и в качестве базовых первичных регуляторов взаимодействует почти со всеми отраслями права. Институты и нормы административного права, существующие сами по себе, как бы десантируются в другие отрасли, причем в более полном объеме в иные отрасли публичного права или смешанные отрасли законодательства¹⁹⁰. В чем же конкретно проявляется роль административного права в деятельности органов внутренних дел?

1. Органы внутренних дел являются составной частью исполнительной власти, регулятором которой служат административно-правовые нормы. Правовой статус и компетенция органов внутренних дел, в том числе во внешненаправленной деятельности и деятельности по руководству подчиненными подразделениями, определяются нормами административного права, содержащимися в федеральных законах, президентских, правительственных и ведомственных нормативных правовых актах, положениях (уставах) и должностных инструкциях.

2. Административно-правовыми нормами регулируются отношения, возникающие в сфере охраны общественного порядка, обеспечения общественной безопасности и в организации самой правоохраны, определяются основные формы правовой деятельности органов внутренних дел (контроль, надзор, административная юрисдикция и т.д.).

3. Указанные нормы формулируют составы административных правонарушений и устанавливают ответственность за их совершение, определяют полномочия органов (должностных лиц) по рассмотрению дел об админи-

¹⁸⁵ Шергин А.П. Права человека и административная политика // Проблемы обеспечения прав человека в деятельности органов внутренних дел: Материалы научно-практ. конф. М.: Академия МВД России, 1994. С. 58.

¹⁸⁶ См.: Сыдорук И.И. Указ. соч. С. 29.

¹⁸⁷ Калашников С.В. Право XXI века в условиях формирования в России правового государства и гражданского общества: проблемы реализации и перспективы развития // Право XXI века: взгляд в будущее. М.: Академия управления МВД России, 2001. С. 23-24.

¹⁸⁸ В своей деятельности органы внутренних дел касаются и других институтов права (гражданского, трудового и др.), но в силу незначительного объема этих контактов нет необходимости придавать им значение самостоятельных направлений.

¹⁸⁹ См.: Шергин А.П. Основные направления исследований проблем административно-правовой деятельности органов внутренних дел... С. 8.

¹⁹⁰ См.: Тихомиров Ю.А. Административное право на рубеже столетий // Административное право: теория и практика. Укрепление государства и динамика социально-экономического развития: Материалы науч. конф. М.: ИЗИСП при Правительстве РФ, 2002. С. 7.

стративных правонарушениях, порядок производства и исполнения постановлений по этим делам¹⁹¹.

4. Административно-правовая деятельность – одно из наиболее объемных, многогранных, многосубъектных направлений работы органов внутренних дел. Последние обладают значительным арсеналом административно-правовых средств охраны общественного порядка и общественной безопасности, воздействие которых адресовано практически всему населению. Усиливая в этом смысле роль административного права, И.И. Сыдорук пишет, что оно располагает мощным арсеналом охранительных методов не только для охраны порядка на улицах, стадионах и т.д., но и для обеспечения правового порядка реализации общественных отношений, например, в экономической сфере, прямо или косвенно участвуя в реализации охранительных механизмов бюджетного, налогового, таможенного, гражданского законодательства¹⁹².

5. Нормы административного права не только регулируют деятельность органов внутренних дел в сфере публичных отношений. В процессе их реализации они проходят свою социальную апробацию, проверку на эффективность. Затем с учетом административной практики органов внутренних дел совершенствуется сам механизм административно-правового регулирования, т. е. налицо обратная связь норм и правоприменительной практики¹⁹³.

6. С помощью норм административного права устанавливаются административно-правовые режимы (лицензионно-разрешительной, паспортно-визовой систем и т.д.), в поддержании которых важная роль принадлежит органам внутренних дел.

Рассмотренная в настоящем параграфе общая концепция правоохраны в принципе может быть использована при характеристике деятельности любого правоохранительного органа, прежде всего – органа внутренних дел. Но она уточняется, дополняется, варьируется в зависимости от специфики охраняемой сферы, особенностей образующих ее общественных отношений и объективных факторов. Внутренняя дифференциация органов внутренних дел и выделение в их составе относительно автономного образования – органов внутренних дел на транспорте – свидетельствует о том, что транспортный комплекс как объект правоохраны и управления обладает существенной спецификой. Соответственно значительным своеобразием, обусловленным спецификой транспортного комплекса, отличается и правоохранительная деятельность органов внутренних дел на транспорте.

¹⁹¹ См.: Лазарев В.В., Попов Л.Л., Розин Л.М. Правовые основы обеспечения общественного порядка: Учебное пособие. М., 1987. С. 14; Лазарев В.В., Попов Л.Л. Роль права в деятельности органов внутренних дел по обеспечению общественного порядка. М., 1985. С. 26-27.

¹⁹² См.: Сыдорук И.И. Указ. соч. С. 23-24.

¹⁹³ См.: Шергин А.П. Указ. соч. С. 8.

§ 4. Концептуальные основы правоохранительной деятельности на транспорте

В предшествующих параграфах работы достаточно убедительно, на наш взгляд, обоснован тезис о том, что задачи, формы, организационная структура и методы деятельности органов управления в конечном счете определяются свойствами управляемых объектов. В этом смысле не является исключением и транспортный комплекс. В нем действует множество факторов, процессов и условий, создающих специфику правоохранительной деятельности, а также оказывающих положительное или отрицательное влияние на управление в этой сфере. Отсюда путь к разработке способов повышения эффективности функционирования органов внутренних дел на транспорте как управляющего субъекта лежит через исследование специфики их правоохранительной деятельности. Своеобразие последней обуславливается отличительными свойствами транспортного комплекса как особого объекта правоохраны, нетипичными факторами среды функционирования правоохранительных органов, спецификой общественных отношений в исследуемой сфере. Подчеркнем еще раз: существование органов внутренних дел на транспорте уже само по себе свидетельствует о беспорном признании того факта, что охраняемые ими общественные отношения обладают ярко выраженными особенностями и имеют исключительно важное значение для государства и общества. Одни из этих особенностей как бы генетически связаны с транспортным комплексом и проявляют свое действие постоянно, другие подвержены изменениям и носят ситуативный характер.

Среди факторов, образующих специфику правоохранительной деятельности на транспорте и имеющих концептуальное значение, в первую очередь следует выделить такие, как *экстерриториальность магистральных транспортных коммуникаций и централизованное управление ими*¹⁹⁴. В литературе по транспорту им уделяется достаточное внимание. Ю.Н. Поляков, например, пишет: «Магистральный транспорт – экстерриториален. Всякая попытка нарушить, расчленив его по территориальному признаку ведет к

¹⁹⁴ Магистральные транспортные коммуникации связывают крупные города и промышленные центры страны. Небольшие ответвления от основных магистралей, несмотря на то, что они входят в состав сети общего пользования, не считаются звеньями магистрального транспорта и обычно именуется линиями местного значения. Магистральный транспорт является транспортом общего пользования, который в соответствии с действующим законодательством осуществляет перевозки грузов и пассажиров независимо от того, кем эти перевозки предьявлены: государственным предприятием или учреждением, коммерческой или общественной организацией, физическим лицом. В отличие от транспорта общего пользования, немагистральный транспорт выполняет перевозки продукции внутри сферы производства, то есть для конкретного предприятия, организации или фирмы. Перевозки, которые он выполняет, являются внутрипроизводственными или технологическими. Ведомственный транспорт промышленных предприятий называется промышленным транспортом (См.: Единая транспортная система / Под ред. В.Г. Галабурды... С. 10-12).

развалу транспорта, чревата тяжелыми последствиями для экономики, представляет прямую угрозу целостности государства»¹⁹⁵. Экстерриториальность путей сообщения означает, что линейные границы транспортных магистралей не совпадают с административными границами национально-государственных или административно-территориальных образований. Например, одна железная дорога может пересекать территории нескольких субъектов Российской Федерации и даже федеральных округов.

Принципом экстерриториальности обуславливается и централизация в управлении транспортным комплексом. В соответствии со ст. 71 Конституции Российской Федерации федеральные транспорт, пути сообщения находятся в ведении Российской Федерации. Соответственно главную роль в управлении транспортными объектами играют федеральные органы исполнительной власти. Так, государственное управление гражданской авиацией, морским и внутренним водным транспортом на федеральном уровне осуществляется Министерством транспорта России, управление железнодорожным транспортом – Министерством путей сообщения России. На подведомственные указанным федеральным органам исполнительной власти предприятия, учреждения и организации не распространяется принцип двойного подчинения. Это означает, что органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, общественные и иные организации, а также граждане не вправе вмешиваться в деятельность железнодорожного транспорта, связанную с перевозочным процессом, за исключением случаев, предусмотренных законодательством Российской Федерации.

Вместе с тем необходимо отметить, что с созданием ОАО «РЖД» управление железными дорогами существенно децентрализовано. МПС России расчленено на две структуры. Собственно МПС как управляющий орган будет выполнять следующие регулирующие и контрольно-надзорные функции: проведение единой государственной политики в области железнодорожного транспорта, лицензирование отдельных видов деятельности в области железнодорожного транспорта, организация обязательной сертификации, стандартизации и обеспечения единства измерений на железнодорожном транспорте, проведение метрологического контроля (надзора) в системе средств измерений, определение порядка проектирования и строительства железнодорожных путей общего пользования и др. В соответствии со ст. 9 Устава открытого акционерного общества «РЖД», утвержденного постановлением Правительства РФ от 18 сентября 2003 г. № 585, главными целями деятельности общества как хозяйствующего субъекта определены обеспечение потребностей государства, юридических и физических лиц в железнодорожных перевозках, работах и услугах, оказываемых железнодорожным транспортом, а также извлечение прибыли. Доля принадлежащих

Российской Федерации акций в общем количестве акций ОАО «РЖД» составляет 100%.

В теории управления утвердилось мнение о том, что для успешного функционирования любой системы ее организация должна соответствовать организации внешней среды¹⁹⁶. Этот вывод имеет важное методологическое значение для нашего исследования.

Во-первых, система органов внутренних дел на транспорте также строится применительно к системе органов управления железнодорожным, воздушным и водным транспортом. Каждое управление внутренних дел контролирует обстановку на одной железной дороге, в морском или речном пароходстве, межрегиональном территориальном управлении гражданской авиации.

На железнодорожном транспорте Министерству путей сообщения России, совету директоров и правлению ОАО «РЖД» соответствует уровень ГУВДТиС МВД России; управлениям железных дорог (филиалам ОАО «РЖД» – железным дорогам) – УВДТ; отделениям дороги (функциональным, строительным, ремонтным, путевым и другим филиалам ОАО «РЖД») – линейные УВД, отделы внутренних дел; узловым железнодорожным станциям и небольшим участкам с интенсивным движением (отдельным учреждениям, представительствам, дочерним или зависимым обществам ОАО «РЖД») – линейные отделения внутренних дел; малодеятельным участкам и станциям – линейные пункты милиции.

На воздушном транспорте Государственной службе гражданской авиации Министерства транспорта России соответствует уровень ГУВДТиС МВД России; межрегиональным территориальным управлениям гражданской авиации – УВДТ; производственным объединениям, концернам, авиаотрядам и авиакомпаниям – линейные управления, отделы, отделения внутренних дел; аэропортам малой авиации и авиапредприятиям с незначительным объемом грузовых и пассажирских перевозок – линейные пункты милиции.

Во-вторых, с учетом экстерриториальности транспортных магистралей зона ответственности органов внутренних дел на транспорте в отличие от территориальных органов внутренних дел определяется не конкретной территорией, регионом, а протяженностью путей сообщения. Границы участков оперативного обслуживания органов внутренних дел на железнодорожном транспорте совпадают с границами сферы влияния органов управления железными дорогами и их подразделениями, а на морском (речном) и воздушном транспорте – с акваториями портов или территорией аэропортов. Несмотря на то, что контролируемые тем или иным управлением внутренних дел на транспорте объекты имеют принадлежность к одной железной

¹⁹⁵ Поляков Ю.Н. Внимание! – Транспорт. М., 2000. С. 173.

¹⁹⁶ См.: Аверьянов В.Б. Организация аппарата государственного управления (Структурно-функциональный аспект). Киев, 1985. С. 49.

дороге, управлению гражданской авиации или пароходству, они, как правило, располагаются на территории нескольких субъектов Российской Федерации и федеральных округов. Например, Северное УВДТ (г. Ярославль) обеспечивает общественный порядок и осуществляет борьбу с преступностью на объектах железнодорожного транспорта, расположенных на территории четырех федеральных округов: Центрального, Северо-Западного, Приволжского и Уральского. Участок оперативного обслуживания Северо-Западного УВДТ (г. Санкт-Петербург) охватывает объекты железнодорожного, воздушного, морского и речного транспорта, находящиеся на территории восьми субъектов Российской Федерации.

Таким образом, линейная дислокация объектов оперативного обслуживания и их подведомственность МПС России и Минтрансу России являются неотъемлемой основой *линейно-объектового принципа* организационного построения и оперативно-служебной деятельности органов внутренних дел на транспорте¹⁹⁷.

В-третьих, с учетом централизации в системе управления транспортом структурное построение органов внутренних дел на транспорте и организация их деятельности основываются на аналогичном принципе. В отличие от территориальных органов внутренних дел ни на один орган внутренних дел на транспорте независимо от его уровня в системе управления не распространяется *принцип двойного подчинения* (вышестоящему органу внутренних дел и администрации субъекта Российской Федерации, местным властям по месту дислокации). Все подразделения, от линейного пункта милиции до управления внутренних дел на транспорте, подчиняются только вышестоящему органу своей системы, что обусловливается экстерриториальностью транспортных коммуникаций, централизацией в системе управления транспортом и одновременно является надежной гарантией от неоправданного вмешательства в их деятельность органов государственной власти субъектов Федерации и органов местного самоуправления. Здесь и на ряде других направлений (например, органы внутренних дел на режимных объектах) МВД России действует как единоначальник, решающий служебные вопросы по принципу «команда – исполнение»¹⁹⁸.

В соответствии с Концепцией развития органов внутренних дел и внутренних войск МВД России¹⁹⁹, проектом федерального закона «Об органах охраны общественного порядка в Российской Федерации» и по мнению известных ученых-административистов²⁰⁰ развитие системы органов внутренних дел на транспорте будет и далее осуществляться с сохранением вертикали подчиненности подразделений федерального значения. Именно поэтому, по утверждению ряда авторов, если другие структурные подразделения центрального аппарата МВД России осуществляют по соответствующим линиям работы организационно-методическое руководство территориальными органами внутренних дел через МВД, ГУВД, УВД субъектов Российской Федерации, то ГУВДТиС МВД России *непосредственно* управляет подчиненными УВДТ и линоорганами, не входящими в территориальные образования²⁰¹.

Прав, по нашему мнению, А.П. Корнев, говоря, что указанные исключения в системе органов внутренних дел являются отражением объективной необходимости постоянного приспособления субъекта управления к объекту управления, т. е. соответствия системы органов внутренних дел конкретным задачам и содержанию их деятельности²⁰². Чем выше степень соответствия субъекта объекту, тем эффективнее осуществляется управление той или иной системой²⁰³. В этом смысле являются весьма показательными результаты осуществленного автором опроса 200 начальников линейных управлений и отделов внутренних дел на транспорте. На вопрос о том, целесообразно ли сохранить существующие линейно-объектовый принцип оперативного обслуживания и вертикаль федерального подчинения, 91,0% респондентов ответили положительно. Три процента опрошенных высказались за переподчинение линоорганов территориальным органам внутренних дел в связи с делением территории Российской Федерации на федеральные округа и лишь 1,0% начальников ЛУВД, ЛОВД согласился с мнением о распространении на органы внутренних дел на транспорте принципа двойного подчинения.

В-четвертых, характер конкретных задач транспорта как «перевозочной промышленности», особенности управления им, а также своеобразие со-

¹⁹⁷ Необходимо отметить, что попытки большевиков в 1919 г. построить транспортную милицию по территориальному принципу привели к дезорганизации работы по обеспечению правопорядка на железнодорожном транспорте (См.: Литвинов Н.Д., Крикунов С.С., Пуятин В.Д. Об особом статусе органов внутренних дел на транспорте и возможных путях совершенствования их деятельности в борьбе с преступностью и терроризмом // Правоохранительная деятельность на транспорте: итоги и перспективы: Материалы междунар. научно-практ. конф. Орел, 1999. С. 61).

¹⁹⁸ См.: Организация управления в органах внутренних дел: Лекции по курсу. М.: Академия управления МВД России, 1999. Ч. 1. С. 30.

¹⁹⁹ См.: Приказ МВД России «О концепции развития органов внутренних дел и внутренних войск МВД России» № 145-96 г.

²⁰⁰ См.: Основы управления в органах внутренних дел: Учебник / Под ред. А.П. Корнева: изд. 4-е. М., 2000. С. 24.

²⁰¹ См.: Там же. С. 62-63; Административная деятельность органов внутренних дел: Часть общая: Учебник. М., 2000. С. 81.

²⁰² См.: Административная деятельность органов внутренних дел... С. 67.

²⁰³ См.: Афанасьев В.Г. Научное управление обществом (Опыт системного исследования). М., 1973. С. 158.

вершаемых в транспортном комплексе правонарушений²⁰⁴ вызывают необходимость такой организационно-штатной конструкции органов внутренних дел на транспорте, чтобы их структурные подразделения могли успешно решать возложенные на них задачи по обеспечению общественного порядка и общественной безопасности, предупреждению, пресечению и раскрытию преступлений и административных правонарушений, сохранности перевозимых грузов, личного имущества пассажиров и работников отрасли.

Как и в территориальных органах внутренних дел, в органах внутренних дел на транспорте действуют подразделения криминальной милиции, милиции общественной безопасности, предварительного следствия, функциональные подразделения. В их составе имеются подразделения уголовного розыска, борьбы с экономическими преступлениями, обеспечения общественного порядка, следственные, штабные, кадровые, тыловые подразделения, пресс-службы, учебные центры и т.д. Вместе с тем органы внутренних дел на транспорте отличаются от территориальных органов внутренних дел тем, что в их структуре отсутствуют подразделения вневедомственной охраны, ГИБДД, паспортно-визовой службы, медицинские вытрезвители. До сентября 2002 г. отсутствовала служба участковых уполномоченных милиции²⁰⁵.

Особенности организационно-штатного построения органов внутренних дел на транспорте отражают действующие в их составе специализированные подразделения: 1) по борьбе с преступными посягательствами на грузы (ОБППГ); 2) поисковой работы в пассажиропотоке с использованием автоматизированных информационно-поисковых систем (АИПС); 3) строевые подразделения милиции по сопровождению пассажирских поездов; 4) стационарные оперативные заслоны милиции в сферах грузовых и пассажирских перевозок (ОЗМ) и некоторые другие подразделения.

Содержание линейно-объектового принципа организационного построения и оперативно-служебной деятельности органов внутренних дел на транспорте отнюдь не исчерпывается их жесткой «привязкой» к железнодорожным, водным и иным путям сообщения и располагающимся на них объектам. Такой подход неминуемо привел бы эти правоохранительные органы к изоляции от удаленной внешней среды, среды второго уровня, каковой является все то, что находится за пределами зоны транспорта. В этой связи представляется не лишним оснований утверждение В.И. Ша-

²⁰⁴ Наиболее распространены на транспорте кражи личных вещей пассажиров в поездах и на вокзалах, кражи цветных металлов из средств сигнализации, связи и энергоснабжения железных дорог, незаконная транспортировка наркотиков, оружия и боеприпасов, хищения перевозимых грузов и др.

²⁰⁵ См.: Приказ МВД России «О мерах по совершенствованию деятельности участковых уполномоченных милиции» № 900-2002 г. (в ред. приказа МВД России от 3 мая 2003 г. № 300).

байлова о том, что всякое управление неотделимо от территории²⁰⁶. Отсюда правоохранительная деятельность на транспорте, будучи опосредованной *региональными особенностями*, приобретает дополнительную специфику²⁰⁷.

Так, для многих УВДТ важным фактором, определяющим характер служебных задач, является специфика экономической сферы регионов. Например, для Кузбасского УВДТ (г. Кемерово) это – угледобывающие предприятия. Поэтому приоритетными направлениями его работы являются пресечение незаконной деятельности коммерческих посреднических структур, занимающихся махинациями с железнодорожными тарифами при перевозке угля, и злоупотреблений со стороны связанных с ними работников транспорта; обеспечение общественного порядка при проведении работниками угледобывающей отрасли акций гражданского протеста, оказывающих дестабилизирующее влияние на оперативную обстановку и создающих угрозу блокирования транспортных коммуникаций, и др. Деятельности Сибирского УВДТ (г. Красноярск) придают специфику ОАО «Норильский никель», Красноярский алюминиевый завод (КраАЗ); работе Северо-Восточного УВДТ (г. Якутск) – предприятия алмазодобывающей, алмазобрабатывающей промышленности и северный завод; Средневолжского УВДТ (г. Самара) – гиганты отечественного автомобилестроения «ВАЗ», «УАЗ» и «КаМАЗ», а также нефтеперерабатывающие предприятия и т.д.

Более половины субъектов Российской Федерации (46 из 89) имеют внешние границы. Поэтому специфика работы Южно-Уральского (г. Челябинск), Северо-Западного (г. Санкт-Петербург), Западного (Калининград) и некоторых других УВДТ определяется наличием в зоне их ответственности пунктов перехода Государственной границы Российской Федерации. К примеру, 8 из 12 линорганов на железнодорожном транспорте Южно-Уральского УВДТ являются пограничными. Кроме того, в сфере оперативного обслуживания указанного Управления находится пять аэропортов, четыре из которых – международные. На Октябрьской железной дороге (Северо-Западное УВДТ, г. Санкт-Петербург) имеется 11 приграничных станций – с Финляндией, Эстонией, Латвией и Белоруссией. Объем грузопередачи в пунктах перехода достигает 5,5 тыс. вагонов в сутки. Основными экспортируемыми грузами являются нефть, руда, уголь, металлы, минеральные удобрения и лесоматериалы. Ежедневно по железной дороге курсирует 10 пар пассажирских поездов международного сообщения. С шести аэропортов северо-западного региона совершаются полеты в 39 зарубеж-

²⁰⁶ См.: Шабайлов В.И. Сочетание отраслевого и общего управления // XXV съезд КПСС и дальнейшее развитие советского государства, демократии и права. М.: ИГП АН СССР, 1977. С. 51.

²⁰⁷ Подробно об этом см.: Степаненко Ю.В. Региональные особенности обеспечения правопорядка на транспорте // Проблемы борьбы с преступностью в федеральных округах России: Сб. научн. тр. М.: ВНИИ МВД России, 2002. С. 135-141.

ных стран. При этом одним ГУП «Пулково» обеспечивается аэропортовое обслуживание 53 авиакомпаний и выполняются прямые рейсы из Санкт-Петербурга в 130 городов мира.

С учетом оперативного обслуживания морских портов, существенными особенностями обладает деятельность Азово-Черноморского (г. Краснодар), Дальневосточного (г. Хабаровск), Западного (г. Калининград), Северо-Западного (г. Санкт-Петербург) и некоторых других УВДТ. Так, специфику задач Северо-Западного УВДТ определяет наличие в регионе крупнейших в стране объектов Балтийского, Мурманского, Северо-Западного, Беломоро-Онежского пароходств. В бассейне региона расположено 25 портов, а общая протяженность судоходных путей превышает две тысячи километров. В период навигации морскими и речными судами ежедневно перевозится свыше 4,5 тыс. пассажиров и более 150 тыс. т грузов. Краснодарский край, являясь «южными морскими воротами России», имеет общую протяженность границ 1540 км, из них 800 км – морских.

Решением Совета Безопасности Российской Федерации от 21 апреля 2000 г. № 4, Программой действий по обеспечению стратегических интересов России в Каспийском регионе, решением коллегии МВД России от 2 ноября 2000 г. № 6 км ГУВДТ МВД России определено ответственным исполнителем в части принятия мер обеспечения безопасности при транспортировке каспийской нефти магистральными трубопроводами. О том, что эта работа, отнюдь, не носит характера единовременной кампании, свидетельствуют последующие решения о разработке соответствующей федеральной целевой программы и создании Каспийского УВДТ. Нетрудно догадаться, чем будет предопределена специфика оперативно-служебной деятельности этого подразделения.

Деятельность Северо-Кавказского УВДТ на протяжении последних десяти лет неразрывно связана с наведением конституционного порядка на территории Чеченской Республики, разрешением межнациональных конфликтов. Поэтому значительный объем в оперативно-служебной деятельности подчиненных ему линейных органов внутренних дел занимают анти-террористические мероприятия.

Следующим фактором, имеющим определяющее значение при формулировании концептуальных основ правоохранительной деятельности на транспорте, является наличие обширной, разветвленной межотраслевой правовой базы регулирования общественных отношений в транспортном комплексе.

Рассматривая транспорт как стратегически важный сектор экономики, государство как единый субъект управления разрабатывает и реализует государственную транспортную политику Российской Федерации²⁰⁸, концеп-

²⁰⁸ См.: Постановление Правительства Российской Федерации от 8 сентября 1997 г. № 1143 «Об одобрении Концепции государственной транспортной политики Российской Федерации».

ции развития отдельных видов транспорта²⁰⁹, а также федеральные целевые программы²¹⁰. Деятельность каждого вида транспорта основывается на отраслевых федеральных законах²¹¹, регулируется множеством президентских, правительственных и ведомственных нормативных правовых актов. В них содержатся главным образом административно-правовые нормы, закрепляющие правовой статус, компетенцию и регламентирующие порядок деятельности органов управления транспортом, предприятий, учреждений и организаций как внутри транспортного комплекса, так и во внешних связях.

Важно отметить, что система субъектов административного права сложнее системы субъектов любой другой правовой отрасли²¹². Эта полисубъектность особенно проявляется в транспортном комплексе. Здесь в правоотношения на стороне управляемой подсистемы вступают в основном не просто граждане, физические лица. Это такие индивидуальные участники правоотношений, как пассажиры, работники транспорта (проводники, машинисты, диспетчеры, путевые рабочие и т.д.), грузоотправители, грузополучатели и др. Они наделены дополнительными правами, гарантиями и обязанностями, связанными с данной социальной ролью²¹³. Чтобы подчеркнуть масштабы распространности этих отношений, отметим, что в настоящее время в транспортном комплексе занято почти 6 млн работающих, а всеми видами транспорта ежегодно перевозится свыше двух миллиардов пассажиров.

Среди коллективных субъектов – участников управленческих отношений на транспорте – многочисленные организации и их структурные подразделения, трудовые коллективы. Многие специальные субъекты могут быть как индивидуальными, так и коллективными (грузоотправитель, грузополучатель, фрахтователь, перевозчик, эксплуатант, судовладелец, грузовладелец и т.д.). В числе только коллективных субъектов могут быть назва-

²⁰⁹ Например, одобренные Правительством Российской Федерации за последние три года Концепция структурной реформы железнодорожного транспорта, Концепция реструктуризации и реформирования гражданской авиации Российской Федерации, Концепция государственного регулирования гражданской авиационной деятельности, Концепция судоходной политики Российской Федерации и др.

²¹⁰ Например, федеральные целевые программы «Возрождение торгового флота России», «Внутренние водные пути России», «Мировой океан», «Модернизация транспортной системы России (2002-2010 годы)» и др.

²¹¹ Например, федеральные законы Российской Федерации «О железнодорожном транспорте в Российской Федерации», «Кодекс торгового мореплавания Российской Федерации», «Кодекс внутреннего водного транспорта Российской Федерации», «Воздушный кодекс Российской Федерации». Находятся в законодательном процессе законопроекты «О морских портах», «О транспортно-экспедиционной деятельности», «О прямых смешанных (комбинированных) перевозках», «Аэропорты России», «О Российском международном реестре судов» и др.

²¹² См.: Бахрах Д.Н. Административное право России: Учебник. М., 2000. С. 49-50.

²¹³ См.: Бахрах Д.Н. Система субъектов советского административного права // Сов. гос. и право. 1986. № 2. С. 42-43.

ны, например, экипаж водного или воздушного судна, поездная бригада, клиентская организация и др.

С развитием законодательства, регулирующего общественные отношения на транспорте, появлением в этой сфере правового регулирования большого количества нормативных правовых актов сложилась комплексная отрасль права – *транспортное право*. Структуру последнего составляют такие подотрасли, как морское право, внутреннее водное (речное) право, воздушное право, железнодорожное право и др. Примечательно, что в разное время отдельными авторами предлагалось признать транспортное право в целом или его отдельные части самостоятельными отраслями права. Так, еще на первоначальном этапе развития гражданской авиации был сделан вывод о необходимости признать воздушное право самостоятельной отраслью права²¹⁴. Аналогичное утверждение относительно морского права высказал А.К. Жудро²¹⁵.

Большинство современных ученых-юристов, в том числе и автор, не разделяет подобного мнения. Ни транспортное право в целом, ни тем более входящие в него правовые образования, нельзя считать самостоятельной отраслью права. Во-первых, составляющие их нормы не связаны единым методом и механизмом регулирования. Почти все они имеют «прописку» в основных отраслях (нормы морского права можно совершенно точно «распределить» по таким основным отраслям, как административное право, гражданское, земельное, процессуальное право)²¹⁶. Во-вторых, норм права, содержащихся только в его фундаментальных отраслях, недостаточно для регулирования всего многообразия транспортных отношений. Ведь многие транспортные отношения строятся на органичном сочетании правовых норм со специальными нормами (техничко-технологическими, экономическими, социальными и иными), непосредственно не носящими правового характера, но повсеместно используемыми на практике в качестве общеобязательных норм. Именно такое сочетание или полное слияние специальных норм с нормами права и является одной из причин возникновения комплексных отраслей права, к числу которых относится транспортное право²¹⁷. Транспортное право определяется предметом и методом, характерными для административного, гражданского, трудового права, которые не отражают единых особенностей, присущих только транспортному праву. А там, где методы правового регулирования не трансформируются и не видоизменяются, еще не созрели условия для появления новой отрасли права²¹⁸.

Заслуживает поддержки и мнение А.П. Шергина, считающего, что о самостоятельности, «суверенитете» той или иной отрасли российского права позволяет судить высокая степень организации соответствующих норм²¹⁹, чего нельзя пока сказать о нормах транспортного права.

Изложенные суждения приводят к выводу о том, что транспортное право представляет собой не самостоятельную, а комплексную отрасль права. Юридические особенности данной правовой общности выражены не в специфических отраслевых методе и механизме регулирования, а в некоторых особых принципах, общих положениях, отдельных специфических приемах регулирования, свидетельствующих о существовании специального, хотя и не видового, юридического режима²²⁰. Нормы транспортного права формируются главным образом в составе нормативных правовых актов специального транспортного законодательства и входят в состав нормативных правовых актов фундаментальных отраслей права. Они регулируют разные по характеру отношения, возникающие в процессе взаимодействия транспортных предприятий с клиентурой, когда такие отношения нуждаются в специальном правовом регулировании из-за их особенностей. Общей целью объединения в едином комплексе транспортного права норм различных отраслей права (гражданского, административного, земельного, трудового и т.д.) служит регулирование деятельности различных видов транспорта как единой транспортной системы страны. При этом взаимоотношения, относящиеся ко всем видам транспорта, регулируются общими нормами транспортного права. Специальные части последнего регулируют отношения на каждом виде транспорта с учетом его специфики²²¹.

Наиболее важные для государства общественные отношения на транспорте находятся под охраной норм *уголовного и административного права*. При этом наряду с общими нормами соответствующего законодательства, распространяющими свое действие на транспорт, законодатель в большинстве случаев предусматривает специальные охранительные нормы, объединяя их в институты по признаку родового объекта посягательства. Так, Уголовный кодекс Российской Федерации содержит главу 27 «Преступления против безопасности движения и эксплуатации транспорта», в которой имеется девять статей (ст. 263 – 271)²²². Кроме того, ряд статей связан с преступными действиями, непосредственно направленными на транспортное средство (ст. 166, 211, 227, 326), или устанавливает ответственность за использование транспортного средства при нанесении вреда жизни, здоровью,

²¹⁹ См.: Шергин А.П. Статус норм об административных правонарушениях // Административное право: теория и практика. Укрепление государства и динамика социально-экономического развития... С. 401-402.

²²⁰ См.: Алексеев С.С. Указ. соч. С. 110.

²²¹ См.: Егизаров В.А. Указ. соч. С. 7.

²²² Необходимо отметить, что преступные нарушения правил безопасности движения и эксплуатации транспорта занимают почти три четверти в структуре неосторожных преступлений.

²¹⁴ См.: Вопросы воздушного права: Сборник. М., 1930. Ч. 2. С. 211.

²¹⁵ См.: Жудро А.К. Правовое регулирование эксплуатации советского морского транспорта: Автореф. дис... канд. юрид. наук. М., 1953. С. 11.

²¹⁶ См.: Алексеев С.С. Теория права. М., 1994. С. 110.

²¹⁷ См.: Спирин И.В. Указ. соч. С. 14-15.

²¹⁸ См.: Егизаров В.А. Транспортное право: Учебное пособие. М., 2001. С. 6-7.

имуществу людей, имуществу организаций и окружающей среде (ст. 143, 219, 236-238, 246, 249-252).

Существование в современной уголовной политике самостоятельного транспортного направления определяется рядом обстоятельств. Главные из них: 1) массовость того или иного вида транспорта (водного, железнодорожного, воздушного); 2) среда и условия функционирования транспорта, определяющие возможность причинения ущерба окружающим; 3) характер и тяжесть последствий нарушения безопасности движения и эксплуатации транспорта. Эти составляющие взаимосвязаны и в конечном счете суммарно определяют степень общественной опасности рассматриваемых деяний²²³.

Транспортные преступления тесно связаны с соответствующими административными правонарушениями²²⁴. Как уже отмечалось, каждый вид транспорта (железнодорожный, водный, воздушный) представляет собой сложный производственный механизм. Безаварийная работа железных дорог, гражданской авиации, морского или внутреннего водного транспорта обеспечивается совокупностью технических, эксплуатационных и правовых средств. Наибольший удельный вес в правовом регулировании безопасности транспорта принадлежит нормам административного права. Они направлены на установление твердого административно-правового режима, обеспечивающего безаварийную работу железных дорог, морского и речного флота, а также гражданской авиации. На их основе осуществляется деятельность государственных органов по организации движения и эксплуатации транспорта, контролю и надзору за ним, применение профилактических мер, а также привлечение виновных к ответственности за нарушение правил, регламентирующих безопасную работу транспорта²²⁵. В новом Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях впервые выделены в отдельную главу (гл. 11) правонарушения на транспорте, которых насчитывается 29. Сохраняя преемственность с предшествующим законодательством об административной ответственности, Кодекс ввел ряд новелл, обусловленных необходимостью более эффективной защиты транспортных коммуникаций от административных правонарушений²²⁶.

²²³ См.: Жулев В.И. Транспортные преступления. М., 2001. С. 3.

²²⁴ Действующие УК РФ и КоАП РФ в целом предусматривают ответственность более чем за 90 смежных составов правонарушений.

²²⁵ См.: Чугаев А.И. Безопасность железнодорожного, водного и воздушного транспорта. Уголовно-правовые проблемы / Под ред. Б.В. Здравомыслова. Саратов, 1988. С. 6.

²²⁶ Подробно об этом см.: Шергин А.П. Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях. М., 2002. С. 198-227; Головкин В.В. Новое в законодательстве об административных правонарушениях на транспорте // Транспортное право. 2002, № 3. С. 32-39; Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: Постатейный научно-практический комментарий / Под ред. А.П. Шергина. Автор комментария к главе 11 «Административные правонарушения на транспорте» Ю.В. Степаненко. М.: ЗАО «Библиотека Российской газеты», 2002.

Также в отдельной главе (гл. 12) предусмотрены правонарушения в области дорожного движения. Помимо этого, к транспортной деятельности имеют непосредственное отношение и иные нормы КоАП РФ, содержащиеся в других главах кодекса (экологические, финансовые правонарушения, нарушения санитарных, ветеринарных и карантинных правил, правил перевозки оружия, боеприпасов и др.). В новом Кодексе РФ об административных правонарушениях все нормы об административной ответственности на федеральном уровне, в том числе за правонарушения на транспорте, сведены воедино. В него включены все нормы прямого действия, ранее закреплявшиеся в КоАП РСФСР и еще в 135 нормативных правовых актах, устанавливающих административную ответственность за правонарушения²²⁷.

Отношения в транспортном комплексе также регулируются и охраняются нормами гражданского, трудового, муниципального, экологического, международного и иных отраслей права. Правовая система российского железнодорожного транспорта, например, по степени ее разработанности признается лучшей в мире. Считается, что практически невозможно найти какое-либо неурегулированное отношение, связанное с железнодорожным транспортом. Даже такой, казалось бы, малозначимый вопрос, как правила эксплуатации видеоаппаратуры в вагонах повышенной комфортности (класса СВ), регламентирован Положением о вагонах с видеосалонами (№ 577-ЦДЛ-90 РД)²²⁸.

Из сказанного можно сделать вывод о том, что для транспорта характерен *особый межотраслевой правовой режим*. Тщательная правовая регламентация общественных отношений позволяет судить о транспортном комплексе как о сложном производственном механизме, в котором каждая «деталь» находит свое место и назначение с помощью норм права. С помощью права транспортный комплекс обретает широкую сферу самостоятельной деятельности, определенную «самодостаточность», гарантии реализации всеми участниками перевозочного процесса своих прав и исполнения обязанностей, а также невмешательства в их функционирование со стороны вышестоящих органов управления и кого бы то ни было.

На основе указанного вывода можно сформулировать важное концептуальное положение о том, что *органы внутренних дел на транспорте осуществляют правоохранительную деятельность в чрезвычайно сложном, детально разработанном и многообразном правовом поле*. Кроме того, сама

²²⁷ Разбросанность норм при наличии устаревшего кодифицированного акта не отвечала требованиям законодательной техники, усложняла применение таких норм. Процессуальные правила в этих законах надлежащим образом не были прописаны, что создавало условия для их произвольного применения (См.: Чайка Ю.Я., Сидоренко Е.Н. Новый Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях – защитник прав граждан: Вступительное слово к постатейному научно-практическому комментарий // Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: Постатейный научно-практический комментарий / Под ред. А.П. Шергина... С. 3-5).

²²⁸ См.: Спирин И.В. Указ. соч. С. 125, 139.

правоохранительная деятельность органов внутренних дел на транспорте как управляющей подсистемы также основывается на многочисленных статутных, компетенционных, процессуальных и иных нормах, содержащихся главным образом в административно-правовых актах.

Для выработки основ правоохранительной деятельности на транспорте имеет концептуальное значение и следующее положение: транспортный комплекс в целом, отдельные виды транспорта и многие составляющие их структурные подразделения, предприятия и сооружения (станции, вокзалы, аэропорты, морские и речные порты, гидротехнические сооружения и др.) представляют собой *режимные объекты*²²⁹. Они не могут обойтись без режимных правил деятельности, способных создавать условия для их устойчивого функционирования. Поэтому, видимо, не случаен режимный подход при систематизации правовых норм по признаку объекта. Так, например, Земельным кодексом Российской Федерации (ст. 87, 90) устанавливаются и учитываются при проведении зонирования территорий особенности правового режима земель транспорта²³⁰. В соответствии с Положением о Федеральной системе обеспечения защиты деятельности гражданской авиации от актов незаконного вмешательства²³¹ в контролируемой зоне аэропортов, на объектах авиатопливообеспечения и на коммерческих складах устанавливаются дополнительные ограждения, а также вводится пропускной режим. Согласно ст. 9 Федерального закона «О железнодорожном транспорте в Российской Федерации»²³² в целях обеспечения безопасной эксплуатации железнодорожных путей и других объектов железнодорожного транспорта, а также безопасности населения, работников железнодорожного транспорта и пассажиров в местах, подверженных оползням, обвалам, размывам, селям и другим негативным воздействиям, и в местах движения скоростных поездов устанавливаются охранные зоны. Специальный режим охраны установлен для объектов транспорта стратегического значения (мостов, путепроводов, гидротехнических сооружений, тоннелей и др.)²³³. В частности, действующее законодательство РФ относит к числу подлежащих государствен-

²²⁹ На железных дорогах и на некоторых других режимных предприятиях транспорта имеются должности заместителей начальников по режиму и охране. В июле 2003 г. исполнилось 30 лет со дня создания на воздушном транспорте отделов режима, преобразованных в 1994 г. в службы авиационной безопасности (САБ).

²³⁰ См.: СЗ РФ. 2001. № 44. Ст. 4147.

²³¹ Постановление Правительства РФ от 30 июля 1994 г. № 897 (с изм. от 22 апреля 1997 г., 6 марта 1998 г.).

²³² См.: СЗ РФ. 2003. № 2. Ст. 169.

²³³ См., напр.: Постановления Правительства РФ от 24 января 2001 г. № 49 «О ведомственной охране Министерства путей сообщения Российской Федерации» и от 11 октября 2001 г. № 743 «Об утверждении Положения о ведомственной охране Министерства транспорта Российской Федерации».

ной охране объекты железнодорожного транспорта²³⁴. Особый порядок допуска на гражданские воздушные суда действует в аэропортах²³⁵. Закреплены специальными нормативными актами правила перевозки опасных грузов всеми видами транспорта²³⁶.

Одним словом, невозможно перечислить все режимные требования, установленные действующим административным законодательством (в широком смысле) и направленные на поддержание транспортной системы в заданных параметрах. Заметим при этом, что речь идет об *общем административно-правовом режиме* деятельности государственной администрации на транспорте, рассчитанном на типичные управленческие ситуации в обычных, повседневных условиях²³⁷. Немаловажная роль в обеспечении указанного режима отводится органам внутренних дел на транспорте, обладающим для этого специальными контрольно-надзорными, юрисдикционными и иными полномочиями.

При возникновении *экстраординарных* ситуаций транспортные объекты оказываются вовлеченными в сферу действия многих *специальных административно-правовых режимов*, требующих особых мер в отношении управляемых объектов. И здесь роль органов внутренних дел на транспорте как субъектов государственной системы обеспечения национальной безопасности, располагающих необходимым инструментарием по юридической

²³⁴ См.: Постановление Правительства РФ от 18 июля 1996 г. № 848 «Об утверждении Положения о Министерстве путей сообщения Российской Федерации» // СЗ РФ. 1994. № 31. Ст. 3746.

²³⁵ См.: СЗ РФ. 1997. № 12. Ст. 1383; СЗ РФ. 1999. № 28. Ст. 3483; Правила производства досмотра ручной клади, багажа и личного досмотра пассажиров гражданских воздушных судов в целях обеспечения безопасности полетов, охраны жизни и здоровья пассажиров и членов экипажей этих судов, утвержденные постановлением Совета Министров СССР от 16 июня 1978 г. № 484 (с изм. от 21 февраля 1980 г., 8 мая 1984 г.), Руководство по производству досмотра пассажиров, членов экипажей гражданских воздушных судов, обслуживающего персонала, ручной клади, багажа, грузов, почты и бортовых запасов, утвержденное приказом Минтранса России от 21 ноября 1995 г. № 102.

²³⁶ См., напр.: Правила перевозок опасных грузов по железным дорогам, утвержденные МПС России 27 декабря 1994 г.

²³⁷ Следует отметить, что до настоящего времени учеными-административистами не выработано согласованной позиции по доктринальному определению понятия административно-правового режима. Однако большинство из них консолидируется вокруг точки зрения Д.Н. Бахраха. Он понимает под административно-правовым режимом сочетание административно-правовых средств регулирования, опосредованное централизованным порядком, императивным методом юридического воздействия, выражающегося в том, что субъекты правоотношений по своему статусу занимают юридически не равные позиции (См.: Бахрах Д.Н. Административное право. М., 1996. С. 202). Необходимость административно-правовых режимов обусловливается главным образом наличием существующей опасности разного рода подрывной, террористической деятельности, действий различных экстремистских организаций, спецслужб иностранных государств и др. Общей целью и главным предназначением административно-правовых режимов является создание на пути правонарушителей надежных правовых барьеров, которые бы серьезно затрудняли, а в ряде случаев и полностью исключали достижение преступных целей (См.: Рушайло В.Б. Административно-правовые режимы: Монография. М., 2000. С. 20-21).

защите установленного режима, трудно переоценить. Кроме того, обеспечение боевого и мобилизационного развертывания, организация и оперативное управление воинскими и специальными перевозками, обеспечение круглосуточного контроля и ускоренного продвижения воинских эшелонов, транспортов и других учетных единиц возлагаются на подразделения спецперевозок, находящиеся в непосредственном подчинении ГУВДТис МВД России²³⁸.

Вполне естественно, что огромное значение транспорта для социальной сферы, экономической, военной, экологической и в целом национальной безопасности страны придает регулированию и правовой охране складывающихся здесь общественных отношений характер важной государственной задачи. В частности, железнодорожный транспорт в условиях нашей страны является стержнем транспортной системы и при возникновении чрезвычайной ситуации или угрозы войны, как организующая структура военных сообщений, должен всегда находиться в состоянии готовности перестроиться на военный лад, чтобы без промедления выполнять воинские перевозки (мобилизационные, стратегического развертывания, оперативно-тактические, снабженческие, эвакуационные и др.). Как сказал Г.К. Жуков, «не было бы столь выдающейся победы без высокоорганизованной, слаженной и четкой работы нашего железнодорожного транспорта и его героических тружеников». Эффективную работу железных дорог в годы Великой отечественной войны были вынуждены признать даже видные немецкие военачальники²³⁹. Вот почему подобно напутствию адмирала С.О. Макарова на памятнике в Кронштадте «Помни войну» должно звучать для нас – «Береги транспорт, особо железнодорожный, – он для матушки-России больше, чем транспорт»²⁴⁰.

В условиях возникновения локальных, в том числе вооруженных, конфликтов единственным средством сообщения с отдельными районами страны, где создалась та или иная чрезвычайная ситуация, становится, подчас, воздушный транспорт, в связи с чем снабжение населения этих районов продуктами питания, медикаментами и т.п. приобретает жизненно важное значение²⁴¹.

Необходимо признать, что в настоящее время готовность транспорта к действиям в условиях экстраординарных административно-правовых режимов обеспечивается не в полной мере. Более того, иногда необдуманное

²³⁸ См.: Положение о Главном управлении внутренних дел на транспорте и по спецперевозкам Службы общественной безопасности Министерства внутренних дел Российской Федерации, утвержденное приказом МВД России от 23 ноября 2001 г. № 1030.

²³⁹ См.: Мартынов А.Г. Указ. соч. С. 43; История железнодорожного транспорта России и Советского Союза. СПб, 1997. Т. 2: 1917 – 1945 гг. С. 305-381.

²⁴⁰ Цит. по: Поляков Ю.Н. Указ. соч. С. 177.

²⁴¹ См.: Костеников М.В. Административно-правовая охрана общественного порядка и обеспечение общественной безопасности на объектах гражданской авиации: Автореф. дис... канд. юрид. наук. М., 1995. С. 3.

распоряжение транспортными средствами представляет реальную угрозу национальной безопасности России. В этом убеждает опыт переброски ограниченного контингента российских вооруженных сил в Косово (Югославия) летом 1999 г. Как оказалось, часть водных судов, пригодных для перевозки тяжелой военной техники, была продана и пополнила американский резервный флот специального назначения. Кроме того, долгое время не был четко урегулирован нормативными правовыми актами порядок выдачи мобилизационных заданий и отзыва в случае необходимости судов частных судоходных компаний, судов, плавающих под иностранным флагом, а также судов речного и рыболовецкого флота²⁴². В целом, по данным Минтранса России, на начало 2000 г. из всего национального транспортного флота лишь 20 морских судов находились в государственной собственности²⁴³. Из современных круизных судов у России осталось только два – «Русь» и «Михаил Шолохов». Оба принадлежат Дальневосточному парокходству и используются исключительно для перевозки иностранных пассажиров²⁴⁴. Существует мнение, что через 7 – 9 лет флот под российским флагом практически прекратит существование со всеми вытекающими для безопасности страны последствиями²⁴⁵.

Значительные долги с трудом выживающих компаний привели к необходимости массовой продажи судов. Так, только в 1994 г. было списано и продано 82 судна. Практически все суда, обслуживающие линии «Балт – Ориент» и «Балт – Канада», почти по цене металлолома куплены греческой компанией. Сейчас эти суда успешно работают на маршруте «Одесса – Хайфа» и приносят греческим владельцам существенную прибыль. Неизбежные задержки судоходных компаний с оплатой долгов зачастую приводят к массовым арестам судов за рубежом, на судоремонтных заводах. Например, в 25 странах было арестовано 40 судов, принадлежавших Балтийскому морскому парокходству²⁴⁶.

Разрушительный характер, наносящий ущерб мобилизационной готовности и безопасности страны, имела приватизация в гражданской авиации. Бывший «Аэрофлот», в недавнем прошлом одна из крупнейших и рентабельных авиакомпаний мира, оказался раздробленным на сотни самостоятельных предприятий, не способных обеспечить эффективные воздушные сообщения внутри страны и тем более с выходом за ее пределы²⁴⁷.

²⁴² См.: Персианов В.А., Тихомиров Е.Ф., Мартынов А.Г. Указ. соч. С. 80.

²⁴³ См.: Транспортный комплекс России: Информационно-аналитический сборник. М., 2000. С. 105.

²⁴⁴ См.: Защита прав государства как акционера и собственника на морском транспорте: Методическое пособие / Под ред. Т.А. Дикановой. М., 2000. С. 4.

²⁴⁵ См.: Кацман Ф.М., Королева Е.А. Указ. соч. С. 45.

²⁴⁶ См.: Покровский И.Ф. Россия выстрадала свой институт морского права ценой огромных потерь на флоте // Транспортное право. 1999. № 2. С. 3.

²⁴⁷ См.: Персианов В.А. Глобализация экономики и транспорт // Бюллетень транспортной информации. 2001. № 2 (68). С. 8.

Вызывает чувство беспокойства кампания реформирования федеральных железных дорог, которое, как отметил в свое время министр путей сообщения России Г.М. Фадеев, «должно осуществляться исключительно без права на ошибку»²⁴⁸. Вместе с тем, по прогнозам специалистов, демонополизация железнодорожного транспорта приведет к аналогичным плачевным результатам реформирования гражданской авиации и водного транспорта²⁴⁹. В этой связи уместно привести высказывания известных ученых о том, что «железнодорожный транспорт является важной составной частью оборонного потенциала страны»²⁵⁰, «железнодорожный транспорт играет особую роль в системе национальной безопасности России»²⁵¹ «акционировать железные дороги все равно что акционировать ФСБ или Министерство обороны»²⁵², «МПС давным-давно должно быть введено в состав военно-промышленного комплекса страны»²⁵³ и т.п.

Кроме экстраординарных режимов, имеющих ситуативный, временный характер, органы внутренних дел на транспорте осуществляют правоохранительную деятельность в условиях *непрерывно действующих административно-правовых режимов предупредительной направленности*: пограничного, таможенного, паспортного, визового, иных разрешительных и регистрационных режимов.

Основываясь на изложенном, можно сформулировать очередной концептуальный вывод о том, что в целях поддержания устойчивого функционирования обслуживаемых видов транспорта органам внутренних дел на транспорте отводится важная роль в обеспечении:

1) общего административно-правового режима деятельности государственной администрации на транспорте, рассчитанного на типичные управленческие ситуации в обычных, повседневных условиях;

2) специальных (экстраординарных) административно-правовых режимов, имеющих ситуативный, временный характер и требующих особых мер в отношении управляемых объектов;

3) непрерывно действующих административно-правовых режимов предупредительной направленности (пограничного, таможенного, паспортного, визового, иных разрешительных и регистрационных режимов).

²⁴⁸ Из стенограммы доклада министра путей сообщения Г.М. Фадеева на расширенном заседании Коллегии МПС России 3 апреля 2002 г.

²⁴⁹ Подробно об этом см.: Степаненко Ю.В. Железнодорожный транспорт России в контексте обеспечения национальной безопасности и правопорядка // Актуальные проблемы правовой реформы в Российской Федерации и государствах – участниках Содружества Независимых Государств: Сб. научн. тр.: В 2-х томах / Под ред. В.Г. Татаряна. М.: Академия налоговой полиции ФСНП России, 2002. Т. 2. С. 64-73.

²⁵⁰ Персианов В.А. Указ. соч. С. 7.

²⁵¹ Литвинов Н.Д., Попков В.Ю. Роль железнодорожного транспорта в системе национальной безопасности России и проблемы борьбы с терроризмом // Терроризм и безопасность на транспорте: Материалы междунар. научно-практ. конф. М.: НИИ ГП России, 2002. С. 178.

²⁵² Конарев Н.С. Рельсовая рулетка // Советская Россия. 2000. 15 июня.

²⁵³ Пора признать: железные дороги – это часть ВПК // Гудок. 2000. № 99. 6 июня.

К этому необходимо добавить, что деятельность органов внутренних дел на транспорте проявляет свою «режимную» специфику также при проведении литерных мероприятий на объектах транспорта, осуществлении предполетного досмотра на воздушном транспорте, при передвижении на транспорте больших групп футбольных болельщиков-фанатов, блокировании транспортных коммуникаций группами пикетирующих в ходе акций гражданского протеста и неповиновения и т.д.

Формы, средства и методы правоохранительной деятельности транспортной милиции в определенной мере приобретают специфику из-за того, что транспортная деятельность сопряжена с *эксплуатацией источников повышенной опасности*.

Во-первых, к таковым гражданское законодательство прежде всего относит транспортные средства (ст. 1079 ГК РФ). Производственный процесс в транспортном комплексе неразрывно связан с круглосуточным передвижением транспортных средств, порой на высоких скоростях, через многочисленные населенные пункты, места массовой концентрации людей, в неблагоприятных климатических и метеорологических условиях.

Во-вторых, деятельность транспорта связана с использованием электрической энергии высокого напряжения. К примеру, на магистральных железных дорогах страны эксплуатируется электроподвижной состав постоянного тока напряжением 3 кВ и переменного тока напряжением 25 кВ, представляющим смертельную опасность для человека²⁵⁴.

В-третьих, по транспортным магистралям перевозятся опасные грузы (сжиженные газы, нефть и нефтепродукты, боеприпасы и взрывчатые вещества, радиоактивные материалы, сильнодействующие яды и др.).

В-четвертых, на транспорте постоянно производятся погрузочно-разгрузочные, строительные, ремонтные и иные работы, связанные с повышенной опасностью для окружающих.

Поэтому пренебрежение установленными здесь правилами безопасности, техническими условиями и стандартами не только дезорганизует нормальную работу транспорта, но и нередко приводит к крушениям, катастрофам, авариям, в том числе с человеческими жертвами; травматическим случаям, загрязнению окружающей среды, большим материальным потерям²⁵⁵. Достаточно сказать, что в результате нарушения правил перехода

²⁵⁴ См.: Железнодорожный транспорт: Энциклопедия... С. 521.

²⁵⁵ Подробнее об этом см.: Меркулов С.В. Экологические проблемы в области транспортировки опасных грузов на железнодорожном транспорте // Правоохранительная деятельность на транспорте: итоги и перспективы: Материалы междунар. научно-практ. конф. Орел, 1999. С. 224-227; Казаков А.А., Алешин В.Н., Казаков Е.А. Аварии на стальных магистралях. Кто виноват? М., 1993; Буралев Ю.В., Павлова Е.И. Безопасность жизнедеятельности на транспорте: Учебник. М., 1999; Тубольцева А.В. Некоторые вопросы обеспечения общественной безопасности на территории морского порта // Проблемы укрепления законности и ее влияние на эффективность работы органов внутренних дел в современных условиях. М.: ЮИ МВД России, 2000. С. 64-70.

через железнодорожные пути ежедневно только под колесами поездов гибнут десятки человек. Нередко железная дорога становится средством суицида. В любом случае бремя разбирательства лежит на органах внутренних дел на транспорте, зачастую распознающих среди несчастных случаев и самоубийств признаки тщательно замаскированного убийства.

Бесспорно, перечисленные факторы являются «возмущающими», дисфункциональными, дестабилизирующими. Однако они не могут быть устранены, поскольку служат существенными компонентами общественных отношений на транспорте. Их учет в организации правоохранительной деятельности органов внутренних дел на транспорте является обязательным.

Характеристика особенностей правоохранительной деятельности на транспорте была бы неполной без указания на *другие факторы, имеющие криминологическое, криминалистическое значение и оказывающие влияние на оперативную обстановку, расстановку сил и средств органов внутренних дел на транспорте, процессы предупреждения, раскрытия и расследования преступлений и административных правонарушений*. Они детерминируют использование транспорта в качестве средства достижения противоправного замысла и (или) объекта посягательства. К указанным факторам можно отнести следующие:

1) свободный доступ на объекты транспорта общего пользования: вокзалы, пассажирские и пригородные поезда, посадочные платформы, действующие на них торговые точки и др.;

2) круглосуточный режим работы транспорта, вызванный необходимостью непрерывного обслуживания пассажиров, перевозки и обработки грузов;

3) сосредоточение на ограниченных территориях (в подвижном составе и на стационарных объектах транспорта) значительного количества пассажиров и перевозимых грузов;

4) динамизм и скоротечность происходящих на транспорте событий, в том числе высокая мобильность пассажиропотоков и грузоперевозок;

5) концентрация значительных материальных ценностей (многие пассажиры имеют при себе ценные вещи и значительные суммы денег, а стоимость перевозимых грузов и транспортного оборудования исчисляется десятками миллиардов рублей);

6) уязвимость для посягательств объектов транспорта, перевозимых грузов, транспортного оборудования, самих пассажиров, работников транспорта и их имущества;

7) подверженность перевозок сезонным колебаниям (курортный сезон, навигационный период и др.). Например, маятниковая миграция населения в пригородном сообщении проявляет тенденцию к росту в определенные месяцы, дни недели и время суток. Соответственно количество правонарушений, совершаемых на маршрутах пригородного сообщения, возрастает в

летние месяцы. Около половины правонарушений, регистрируемых в течение недели, приходится на предвыходные и выходные дни, а в течение суток наиболее «урожайным» является промежуток времени с 16 до 20 часов. Всего же в вечернее и ночное время совершается от 70 до 80% правонарушений²⁵⁶;

8) различная плотность населения в районах примыкания транспорта;

9) различные структурно-экономические преобразования на транспорте в рамках рыночной реформы экономики страны.

В специальной криминологической и криминологической литературе называются и другие факторы, влияющие на состояние оперативной обстановки: а) индивидуальные особенности архитектурной планировки и технического оборудования конкретного объекта; б) специфическая технология обработки и перевозки различных грузов; в) психологическое состояние и контингент пассажиров; г) повышенная опасность преступлений и административных правонарушений и др.²⁵⁷

Перечисленные и другие факторы, с одной стороны, «работают» на правонарушителей, привлекая их к объектам транспорта, с другой – осложняют организацию обеспечения правопорядка.

Подводя итог сказанному, еще раз кратко сформулируем концептуальные положения правоохранительной деятельности на транспорте в современных условиях.

1. Необходимо констатировать наличие в транспортном комплексе объективных факторов, детерминирующих содержание, формы и методы правоохранительной деятельности, а также невозможность произвольно-субъективного подхода к организации управления в этой сфере. Одни из этих факторов как бы генетически связаны с транспортным комплексом и проявляют свое действие постоянно, другие подвержены изменениям и носят ситуативный характер.

2. Для эффективного функционирования органов внутренних дел на транспорте их система должна соответствовать организации внешней среды, т. е. строиться применительно к системе органов управления транспортом. Экстерриториальность магистральных транспортных коммуникаций и централизованное управление ими лежат в основе линейно-объектового принципа организационного построения и оперативно-служебной деятельности органов внутренних дел на транспорте. В отличие от территориаль-

²⁵⁶ Подробно об этом см.: Гетман Н.И., Степаненко Ю.В. Организация борьбы с преступлениями на пассажирском железнодорожном транспорте: Практическое пособие. М., 2003.

²⁵⁷ См.: Ибрагимов Х.Ю., Омаров Б.Т. Особенности несения службы по охране общественного порядка на объектах железнодорожного транспорта: Учебное пособие. Алматы, 2000. С. 3-4.

ных органов внутренних дел на органы внутренних дел на транспорте не распространяется принцип двойного подчинения.

3. Транспортный комплекс – это динамично развивающаяся система. Поэтому в современных условиях реформирование органов внутренних дел на транспорте прежде всего должно быть ориентировано на их опережающую адаптацию к принципиально изменившейся оперативной обстановке. Цели и задачи правоохранительной деятельности должны согласовываться со структурно-экономическими преобразованиями на транспорте и предполагать их последствия, особенно негативные.

4. В организации правоохранительной деятельности на транспорте важен учет влияния на оперативную обстановку факторов удаленной, вторичной среды, т. е. экономических, демографических, географических, социальных, климатических, геополитических и иных особенностей регионов, прилегающих к участкам оперативного обслуживания.

5. Для транспорта характерен особый межотраслевой правовой режим. Транспортная деятельность регулируется целым рядом фундаментальных отраслей права и комплексных правовых образований. В силу своей значимости многие общественные отношения на транспорте находятся под охраной уголовно-правовых, административно-правовых и иных норм. Отсюда органам внутренних дел на транспорте приходится осуществлять свою деятельность в чрезвычайно сложном, детально разработанном и многообразном правовом поле. Кроме того, сама правоохранительная деятельность органов внутренних дел на транспорте как управляющей подсистемы также основывается на многочисленных статутных, компетенционных, процессуальных и иных нормах, содержащихся главным образом в административно-правовых актах.

6. Транспортный комплекс в целом, отдельные виды транспорта и многие составляющие их структурные подразделения, предприятия и сооружения представляют собой режимные объекты. Они не могут обойтись без режимных правил деятельности, способных создавать условия для их устойчивого функционирования. Органам внутренних дел на транспорте отводится важная роль в обеспечении как общего, так и специальных административно-правовых режимов деятельности государственной администрации в обычных условиях, при введении военного, чрезвычайного положения и т.д. Как субъекты единой государственной системы обеспечения национальной безопасности они наделяются контрольно-надзорными, юрисдикционными и иными полномочиями в отношении управляемых объектов.

7. Транспортная деятельность сопряжена с эксплуатацией источников повышенной опасности. В этой связи значительный объем в деятельности органов внутренних дел на транспорте занимает административный надзор

за соблюдением правовых норм, обеспечивающих безопасность движения и эксплуатации транспортных средств, а также общественную безопасность.

8. В правоохранительной деятельности органов внутренних дел на транспорте важен учет факторов, детерминирующих использование транспорта в качестве средства достижения противоправного замысла и (или) объекта посягательства. К указанным факторам относятся: 1) свободный доступ на объекты транспорта общего пользования; 2) круглосуточный режим работы транспорта; 3) сосредоточение на ограниченных территориях значительного количества пассажиров и перевозимых грузов; 4) динамизм и скоротечность происходящих на транспорте событий; 5) концентрация на объектах транспорта значительных материальных ценностей; 6) уязвимость для посягательств объектов транспорта, перевозимых грузов, транспортного оборудования, самих пассажиров, работников транспорта и их имущества; 7) подверженность перевозок сезонным колебаниям; 8) различная плотность населения в районах примыкания транспорта; 9) различные структурно-экономические преобразования на транспорте в рамках рыночной реформы экономики страны и др.

Глава II

ПРОБЛЕМЫ ОРГАНИЗАЦИИ И ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ НА ТРАНСПОРТЕ

Попечение о стратегических путях сообщения было известно даже средневековому государству с его рудиментным управлением, которое даже не могло быть обоснованным с точки зрения правовой цели¹. Самые ранние свидетельства о существовании специальных органов поддержания порядка относятся к цивилизации Востока. Например, большое внимание организации полицейских сил уделял Хур Мохеб (около 1340 г. до н. э.). Он создал подразделение речной безопасности, занимавшееся борьбой с пиратством, досмотром подозрительных судов и защитой разрешенной законом деятельности на реке².

В 1809 г. в России был создан орган центрального управления путями сообщений – Дирекция водяных и сухопутных коммуникаций. Вся территория страны разделялась на десять округов, в каждом из которых был директор водяных и сухопутных коммуникаций. В округе создавалась *специализированная* транспортная полиция, задачами которой являлись обеспечение безопасности на речном и шоссейном транспорте, сопровождение грузов и предотвращение их хищений. Полицейские команды дирекции водяных и сухопутных коммуникаций формировались директором округа, подчинялись ему и действовали независимо от местной администрации, городской и сельской полиции³.

Впервые правовой статус прообраза современных органов внутренних дел на транспорте был установлен 20 ноября 1809 г. Высочайшим Манифестом, которым введено новое Учреждение «Об управлении водяными и сухопутными сообщениями» (ПСЗ. Т. 30. № 23996). Для подготовки специалистов в этой отрасли государственного хозяйства был создан *особый* институт. В его штате «...для судоходства и Полицейского надзора как по Водным, так и по Сухопутным сообщениям» учреждается полицейская ко-

¹ См.: Еллинек Г. Право современного государства. Общее учение о государстве: 2-е изд., испр. и доп. С.И. Гессеном. СПб., 1908. Т. 1. С. 180-182.

² См.: Теория государства и права / Под ред. В.В. Лазарева. М., 2001. С. 73.

³ См.: Органы внутренних дел Российской империи: в 2-х томах / А.В. Борисов, А.И. Миронов, В.И. Полубинский и др. / Под ред. С.И. Гирько. М.: ВНИИ МВД России, 2002. Т. 1. С. 79.

манда⁴. С тех пор большинство упоминаний в научной литературе об органах внутренних дел на транспорте, под каким бы наименованием они ни существовали, сопровождается словами «особые», «специальные», «специализированные», «специфические» и даже «уникальные». А.С. Ускова, например, полагает, что «органы внутренних дел на транспорте – это *особый* (здесь и далее курсив наш – Ю.С.) вид органов внутренних дел строго вертикального подчинения и строго линейного построения»⁵. Р.С. Мулукаев пишет, что «учитывая важность и огромное народнохозяйственное значение транспорта, Коммунистическая партия и Советское правительство приняли решение о создании *специальных* органов советской милиции – железнодорожной и речной. Стало очевидным, что охрана общественного порядка на транспорте – это самостоятельная отрасль государственного управления, составляющая часть общегосударственного дела по обеспечению общественного порядка в стране»⁶. «Транспортная милиция, – считает С.И. Игонькина, – по роду службы всегда стояла *особняком*»⁷. Л.Ф. Кваша относит транспортную милицию к числу служб, «занимающих в системе милиции *особое* место»⁸.

На чем основаны данные утверждения? На соблюдении традиции, понимании действительного значения транспортного комплекса в жизни общества и государства, осознании специфики правоохранительной деятельности на транспорте? Думается, что на том, другом и третьем. Впрочем, ни один из указанных и многих других авторов не привел в обоснование своей позиции надежной аргументации и не пошел дальше, в общем-то, верных суждений.

В январе 1919 г. Российское телеграфное агентство (РОСТА) сообщило: «Ввиду чрезвычайной государственной важности охраны грузов Наркомвнутдел решил принять самые энергичные меры к прекращению преступных хищений. Решено в срочном порядке сформировать *особую* милицию из отрядов испытанных милиционеров городской и уездной милиции»⁹.

Официальной датой образования органов внутренних дел на транспорте считается 18 февраля 1919 г. В этот день «в целях поддержания революционного порядка и единства управления на всех железных дорогах» было принято, а 21 февраля 1919 г. опубликовано постановление ВЦИК «Об ор-

⁴ См.: Органы внутренних дел Российской империи... С. 90.

⁵ Ускова А.С. Административно-правовой статус городских и районных органов внутренних дел: Дис... канд. юрид. наук. М.: Академия управления МВД России, 2002. С. 73.

⁶ Мулукаев Р.С. Создание специальных органов милиции – железнодорожной и речной (1918-1920 гг.) // Государственный аппарат: историко-правовые исследования: Научные труды. Свердловск, 1975. Вып. 44. С. 114, 116.

⁷ Игонькина С.И. Милиция в механизме современного российского государства: Дис... канд. юрид. наук. М.: Академия МВД России, 1996. С. 125-126.

⁸ Кваша Л.Ф. Конституционно-правовые основы деятельности российской милиции. М.: Академия управления МВД России, 2000. С. 162.

⁹ Цит. по: Мулукаев Р.С. Указ. соч. С. 116.

ганизации железнодорожной милиции и железнодорожной охраны». В это же время развернулось активное строительство речной милиции¹⁰.

Известно, однако, что только за советский период существования органов внутренних дел на транспорте государство несколько раз ликвидировало и воссоздавало их, переподчиняло то органам госбезопасности, то территориальным органам внутренних дел. По каким причинам? Почему «особые», «специальные» органы так легко «приговаривались» государством, и кому или чему они «приносились в жертву»? На эти вопросы до сих пор нет внятных ответов.

Подлинными ценителями истории органов внутренних дел на транспорте, ветераны транспортной милиции сохранили и передали автору ряд уникальных документов, проливающих свет на отдельные исторические факты. Вот, например, извлечение из письменного обращения секретаря партбюро Управления транспортной милиции ГУМ МВД СССР к Первому секретарю ЦК КПСС, Председателю Совета Министров СССР Н.С. Хрущеву, датированное 5 мая 1959 г. «В Уставе КПСС сказано, что «член партии не имеет права... проходить мимо неправильных действий, наносящих ущерб интересам партии и государства». Руководствуясь этим требованием Устава КПСС, я обращаюсь к Вам, чтобы предотвратить ошибку, которая может быть допущена при решении вопроса о децентрализации руководства органами транспортной милиции. В декабре 1955 г. перед начальниками УВД краев и областей был поставлен вопрос об объединении шести линий работы территориальных и транспортных органов милиции, однако из 97 начальников УВД только трое дали согласие на такое объединение, а 94 начальника высказались против. Тот, кто вносит предложения о децентрализации руководства органами транспортной милиции, не разобрался в *специфике* их работы, не думает о повышении уровня борьбы с преступностью и наведении образцового общественного порядка на транспорте, а стремится снять с себя и переложить на других ответственность за положение дел на транспорте. Но такое решение вопроса принесет большой ущерб нашему государству. Это не только мое мнение, а мнение коммунистов Управления и руководителей органов транспортной милиции».

Разумеется, этим проникновенным письмом невозможно проиллюстрировать все перипетии, взлеты и падения исследуемой нами управляющей системы. Это – дело историков¹¹. Мы же принимаем на себя обязанность доказать, что современные органы внутренних дел на транспорте заслуживают того, чтобы с ними считались. Автор убежден и попытается обосновать, что при соответствующих условиях они могут стать одним из эффек-

тивных инструментов государства в деле обеспечения правопорядка на транспорте.

В решении этой задачи трудно переоценить возможности права. Совершенствование деятельности органов внутренних дел на транспорте объективно требует правового опосредствования, поскольку в правовом государстве, каковым объявила себя Россия, любая идея повышения качества работы государственного органа, не подкрепленная правом, теряет всякий смысл. Кроме того, право может помочь диагностировать «болезнь» субъекта управления и излечить «больного», что является весьма актуальным для нашего исследования.

Руководствуясь указанными соображениями, резюмируем, что наиболее короткий и в то же время надежный путь к определению возможных направлений совершенствования и развития органов внутренних дел на транспорте лежит через исследование их правового статуса, в том числе компетенции; механизма правового регулирования деятельности, проблем разграничения компетенции и правовой регламентации взаимодействия между линейными и территориальными органами внутренних дел, а также других важных правовых вопросов. При этом должен быть учтен как отечественный, так и зарубежный опыт установления правового статуса и правового регулирования деятельности транспортной милиции (полиции). Хорошей базой для этого нам послужат уже познанные закономерности взаимодействия субъектов управления и управляемых объектов, особенности правопорядка и правоохранительной деятельности на транспорте и другие знания, полученные в ходе написания первой главы настоящей работы.

§ 1. Правовой статус органов внутренних дел на транспорте и пути его оптимизации

Анализируя достигнутый уровень научной разработки понятия «правовой статус», необходимо отметить, что этой научной категории определено повезло больше других. К ней по-прежнему приковано внимание многих ученых-юристов. В результате теоретические представления об отдельных аспектах понятия и содержания правового статуса со временем приобрели общепризнанный характер, стали аксиоматическими. Этот методологически важный вывод в известной мере освобождает нас от доказывания доказанного и указывает на более плодотворный путь исследования: от общепризнанного – к дискуссионному, а от него – к собственной авторской позиции.

В наиболее общем виде правовой статус (лат. status – состояние, положение) – это установленное нормами права положение его субъектов. Из этого лаконичного определения следует, что правовой статус не существует сам по себе. Он всегда предполагает в качестве своего обладателя конкрет-

¹⁰ См.: Гетман Н.И. Органы внутренних дел на транспорте: проблемы деятельности, тенденции, перспективы // Правоохранительная деятельность на транспорте: итоги и перспективы: Материалы международной научно-практической конференции... С. 7.

¹¹ Немалый вклад в изучение истории органов внутренних дел на транспорте внесли А.В. Борисов, Н.Д. Литвинов, Р.С. Мулукаев, В.Ф. Некрасов и другие ученые.

ного субъекта права – индивидуального или коллективного¹². Коллективные субъекты – это организованные, обособленные, самоуправляемые группы, наделенные правами выступать в отношениях с другими субъектами как единое целое, персонифицированно¹³. Государство, признавая того или иного индивида (физическое или должностное лицо), государственный орган или общественную организацию субъектом права, придавая им качество правосубъектности, одновременно определяет их правовой статус.

Органы внутренних дел на транспорте, как в целом, так и их структурные подразделения, представляют собой коллективные субъекты права, компоненты исполнительной власти, части механизма государства, государственного аппарата. Поэтому понятие и содержание правового статуса целесообразно рассматривать применительно к органам исполнительной власти, государственного управления. Подчеркнем при этом, что вопрос о правовом статусе государственных органов не так основательно изучен юридической наукой, как вопрос о правовом статусе личности.

Наукой административного права выработаны определенные признаки, присущие органу исполнительной власти и отличающие его от других органов и организаций.

1. Исполнительный орган является органичной частью единой системы органов исполнительной власти. Он должен обладать теми свойствами, которые присущи исполнительной власти в целом и которые придают ему качество системно организованной и действующей структуры.

2. Исполнительный орган обладает своим статусом. Речь идет о конституционных элементах статуса, если они определены в конституциях (уставах), о законодательных основах статуса, а также об установлении статуса в подзаконных положениях. Природа органов исполнительной власти в решающей мере определяется содержанием их «мандата» – кто и как поручает им вести свои дела. Некоторые органы начинают отсчет своего существования, опираясь на конституционное основание. Мандат других органов уже является вторичным, производным. Его «вручают» те самые конституционные органы исполнительной власти для выполнения специализирован-

¹² Наша точка зрения совпадает с позицией А.В. Венедиктова, Д.Н. Бахраха и других ученых, полагающих, что в науке административного права было бы логично говорить не о гражданах и организациях, а об индивидуальных и коллективных его субъектах (См.: Венедиктов А.В. Государственная социалистическая собственность. М., 1948; Он же. О субъектах социалистических правоотношений // Сов. гос. и право. 1955. № 6. С. 23; Бахрах Д.Н. Система субъектов советского административного права // Сов. гос. и право. 1986. № 2. С. 42-43; Он же. Индивидуальные субъекты административного права // Гос. и право. 1994. № 3. С. 16-24). Однако не все ученые разделяют данный подход. Например, Ц.А. Ямпольская считает деление субъектов административного права на два указанных вида неприемлемым (См.: Ямпольская Ц.А. Субъекты советского административного права: Дис... докт. юрид. наук: в 2-х томах. М.: Институт права АН СССР, 1957. Т. 1. С. 121).

¹³ См.: Бахрах Д.Н. Коллективные субъекты административного права // Правоведение. 1991. № 3. С. 67.

ных функций, а его обладатели становятся органами государственного управления.

3. Орган исполнительной власти действует от имени государства и выражает его обязательные повеления. Применение мер воздействия, включая и меры принуждения, является обязанностью не только данного органа, но и всей системы исполнительной власти, всех иных государственных органов. Таков смысл государственного обеспечения.

4. Исполнительный орган наделен компетенцией и властными полномочиями, необходимыми для выполнения возложенных на него задач.

5. Орган исполнительной власти является подзаконным органом, ориентированным на деятельность на основе и во исполнение закона. Однако дело здесь не только в правовой субординации, но и в самом характере постоянно осуществляемой специализированной деятельности.

6. Орган исполнительной власти действует на основе профессионализма и принципов государственной службы. Его персонал составляют государственные служащие, занимающие должности и выполняющие свои функции в соответствии с законодательством о государственной службе.

7. Орган исполнительной власти является структурно организованным, в нем есть штатное расписание. Имеется необходимое материальное, финансовое и иное обеспечение органа (помещения, оргтехника, связь, транспорт и т.п.)¹⁴.

Забегая вперед, отметим, что особое внимание ученых привлекает такой элемент правового статуса органа государства, как компетенция. В литературе ее называют «основной частью»¹⁵, «важнейшим элементом»¹⁶, «основой»¹⁷, «несущим моментом»¹⁸, «сердцевиной»¹⁹ правового статуса. Несмотря на то, что соотношение компетенции и правового статуса практически бесспорно признается в науке как соотношение части и целого, эти понятия давно превратились в конкурирующие научные категории. В одних теоретических концепциях одни и те же элементы представляют собой самостоятельные структурные компоненты правового статуса, в других – охватываются понятием «компетенция». Если, руководствуясь методом дихотомии, открывать «матрешку» правового статуса дальше, то окажется, что основным, а, по мнению ряда ученых, единственным элементом компетенции

¹⁴ См.: Тихомиров Ю.А. Административное право и процесс: Полный курс. М., 2001. С. 155-157.

¹⁵ Бахрах Д.Н. Административное право России: Учебник. М., 2000. С. 178.

¹⁶ Пронина В.С. Центральные органы управления народным хозяйством. М., 1971. С. 47.

¹⁷ Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Административное право Российской Федерации: Учебник. М., 1997. С. 46.

¹⁸ Атаманчук Г.В. Государственное управление (организационно-функциональные вопросы): Учебное пособие. М., 2000. С. 149.

¹⁹ Лазарев Б.М. Государственное управление на этапе перестройки. М., 1988. С. 248.

признаются властные полномочия органа государства²⁰. Последние, в свою очередь, подразделяются на права и обязанности органа и т.д.

Чтобы не увлечься интересной проблемой, которая способна увести нас от непосредственного предмета исследования в этой части монографии, подчеркнем, что сейчас в нашу задачу не входит детальный разбор взглядов на понятие и содержание компетенции. Этому полностью будет посвящен следующий параграф. Здесь же мы хотим: во-первых, показать эволюцию общетеоретических подходов к исследованию правового статуса, что имеет важное методологическое значение; во-вторых, обосновать целесообразность отдельного рассмотрения компетенции органов внутренних дел на транспорте как основного компонента их правового статуса. Хотя, исследуя в настоящем параграфе монографии относительно независимые (автономные) элементы правового статуса органов внутренних дел на транспорте, не имеющие столь тесной связи с компетенцией, как другие, мы тем самым формируем и демонстрируем свое представление относительно собственно компетенционных элементов²¹.

На наш взгляд, независимые от компетенции элементы правового статуса главным образом направлены на «атрибуцию» органов внутренних дел на транспорте, идентификацию их в государственном аппарате, определение их положения, места в иерархии государственных органов и организаций. Компетенционные элементы больше ориентированы на реальные возможности органов внутренних дел на транспорте и их роль в механизме государства²². Иными словами, компетенция – это «потенция» органа, то, на что он способен, его силы и средства, используемые для оправдания своего социального предназначения. А правовой статус – это положение органа, его уровень, с которого и только с которого он способен реализовать круг своих полномочий.

Многие из первых исследователей понятия «правовой статус» ограничивались простым перечислением его элементов, а если и вводили в него понятие компетенции, то указывали на весьма узкий круг ее слагаемых²³. Так, например, Д.Д. Цабрия в числе структурных элементов правового статуса органа управления называет: 1) официальное наименование органа;

²⁰ См., напр.: Государственное управление и административное право. М., 1978. С. 163.

²¹ Разумеется, указанная «независимость» весьма условна, поскольку любая властная государственная организация, кроме цели самосохранения, тяготеет к строго определенному месту в государственном аппарате. И изменить это место, не изменив структуры и содержания правового статуса, невозможно.

²² Понятия «государственный аппарат» и «механизм государства» лежат в разных плоскостях и соотносятся между собой как вещь, находящаяся в покое, в статике (государственный аппарат), и эта же вещь, находящаяся в движении, в динамике (механизм государства) (См.: Григонис Э.П. Органы внутренних дел в механизме правового государства (теоретико-правовой аспект): Дис... канд. юрид. наук. СПб.: Юрид. ин-т МВД России, 1995. С. 41.

²³ См., напр.: Мицкевич А.В. Субъекты советского социалистического права: Дис... канд. юрид. наук. М., 1952. С. 268-270; Ямпольская Ц.А. Указ. соч. С. 158-161, 187; Цабрия Д.Д. Статус органа управления // Сов. гос. и право. 1978. № 2. С. 126-127.

2) порядок и способ его образования; 3) территорию деятельности; 4) цели деятельности, задачи и функции; 5) объем и характер конкретных властных полномочий; 6) формы и методы деятельности; 7) порядок разрешения в органе подведомственных вопросов; 8) ответственность; 9) источник финансирования органа; 10) наличие или отсутствие прав юридического лица; 11) право и обязанность иметь определенную внутреннюю структуру; 12) право и обязанность пользоваться государственными символами (флаг, герб и т.д.)²⁴.

Как видим, в указанном перечне автор не упоминает термин «компетенция». Он не использует его даже тогда, когда называет сердцевиной правового статуса органа те его элементы, которые «характеризуют содержание его (органа – Ю.С.) деятельности, то есть цели, задачи, функции, конкретные властные полномочия и ответственность»²⁵. Правда, далее Д.Д. Цабрия делает несколько уточнений. Он говорит о том, что «обязанность и право органа выполнять те или иные управленческие функции – также важнейший элемент правового статуса, точнее сказать, – это составная часть компетенции органа, которая, в свою очередь, является элементом статуса в целом». Элементом статуса органа и в то же время элементом его компетенции Д.Д. Цабрия называет также «конкретные права и обязанности властного характера». «Ответственность» же он не включает, строго говоря, в структуру компетенции, как полагают многие его единомышленники и оппоненты, а указывает на ее «связь с компетенцией», хотя и тесную²⁶.

На основе подобных перечней элементов правового статуса в юридической литературе стали разрабатываться перечни типичных вопросов, необходимых для выявления статуса любого государственного органа²⁷. При анализе сформулированных разными авторами вопросов между ними обнаруживается весьма существенное сходство, если не принимать во внимание определенные редакционные различия. Если осуществить их селекцию, то выходит, что решение задачи об установлении правового статуса государственного органа предполагает получение ответов на следующие вопросы:

1) органом какого государства, национально-государственного или административно-территориального образования выступает данная структура?

2) к какому виду организационно-правовых форм по основному содержанию своей деятельности относится данный орган?

3) кто этот орган учреждает, образует, формирует его руководящий и весь личный состав?

²⁴ См.: Цабрия Д.Д. Указ. соч. С. 126-127.

²⁵ Там же. С. 127.

²⁶ Там же.

²⁷ См., напр.: Пронина В.С. Указ. соч. С. 61; Органы Советского общенародного государства / Под ред. Б.Н. Топорнина, Б.М. Лазарева, М.А. Шафира. М., 1979. С. 61.

4) кому орган подчинен, подотчетен, поднадзорен, подконтролен и перед кем ответственен? Является ли он самостоятельной единицей или включен в более сложную организацию?

5) кто вправе отменять, приостанавливать, изменять или опротестовывать его акты?

6) какова компетенция данного органа?

7) кто ему подотчетен?

8) какова юридическая сила актов данного органа, каковы официальные их наименования?

9) какими государственными символами орган вправе пользоваться?

10) каковы источники финансирования органа?

11) обладает ли он правами юридического лица?

На наш взгляд, и вышеприведенный перечень элементов правового статуса, и указанный перечень вопросов не создают полного представления о рассматриваемой научной категории и едва ли могут эффективно способствовать практическому решению задачи выявления правового статуса того или иного государственного органа.

Правовой статус – сложная юридическая конструкция. Составляющие ее элементы при исследовании не укладываются в рамки простейших перечней. Здесь необходим другой подход. Одним из первых обратил на него внимание Д.Н. Бахрах. В административно-правовом статусе государственного коллективного субъекта он выделил три блока: а) целевой; б) структурно-организационный; в) компетенционный (компетенцию)²⁸.

Целевой блок элементов административно-правового статуса государственного коллективного субъекта составляют его юридически закрепленные цели, задачи и функции. Это – неотъемлемая часть правового статуса любого компонента государственной структуры²⁹.

В *структурно-организационный блок* правового статуса входят нормативное регулирование порядка образования, легализации³⁰, реорганизации, ликвидации субъектов, их подчиненности и передачи из ведения одних организаций в подчинение других, установления и изменения их организационных структур, а также постепенно развивающееся право на организационное самоопределение³¹ и право на официальные символы.

Все государственные коллективные субъекты обладают компетенцией. *Компетенционный блок* элементов их правового статуса состоит из совокупности властных полномочий относительно определенных предметов

²⁸ См.: Бахрах Д.Н. Коллективные субъекты административного права... С. 71.

²⁹ В широком смысле под целью органа или его структурного подразделения можно понимать обеспечение определенной социальной потребности. В статутных актах (положениях, уставах и др.) цель конкретизируется в перечне задач и осуществляемых органом функций.

³⁰ То есть признания законности существования как коллективного субъекта права.

³¹ Речь идет, прежде всего, о праве на изменение своей организационной структуры, на объединение с другими организациями.

ведения. Первый элемент компетенции включает обязанности и права, связанные с осуществлением государственной власти, с участием в управленческих отношениях, в том числе и право издавать определенные акты. Второй элемент компетенции – подведомственность, правовое закрепление круга объектов, предметов, дел, на которые распространяются властные полномочия³².

Важно подчеркнуть, что с 1991 г. указанная концепция практически не подвергалась пересмотру, в том числе со стороны ее автора³³. Она почти в неизменном виде воспринята целым рядом ученых-административистов³⁴. Ю.А. Тихомиров, например, признал оценку административно-правового статуса исполнительных органов в рамках трех блоков плодотворной, и отнес указанное исследование к классически-нормативистскому направлению. Правда, посетовал при этом, что связь и «переходы» этих явлений (элементов блоков – Ю.С.) почти не выявляются³⁵.

Справедливости ради отметим, что все-таки некоторыми авторами предпринимались попытки модернизировать «блочную» концепцию. Так, например, Н.Г. Хижняков, С.И. Игонькина и некоторые другие авторы включают в целевой блок принципы деятельности органа³⁶.

Действительно, являясь инструментом осуществления публичных дел, орган исполнительной власти должен действовать во благо системы, элементом которой он является, руководствуясь при этом определенными принципами. Однако, во-первых, принципы, даже правовые, – слишком общие декларативные положения. Они не определяют ни компетенции органа³⁷, ни его правового статуса в целом. Во-вторых, для каждого исполнительного органа принципы деятельности в основном одинаковы. Это – принципы системы, в которую он включен, принципы социального управления. При всей своей значимости они не могут служить эффективным средством дифференциации государственных коллективных субъектов, что является немаловажным для содержания их правового статуса. Поэтому вряд ли имеются видимые основания для отнесения принципов деятельности исполнительного органа к его правовому статусу.

³² См.: Бахрах Д.Н. Указ. соч. С. 71-72.

³³ См.: Бахрах Д.Н. Административное право России... С. 177-178.

³⁴ См., напр.: Хижняков Н.Г. Милиция в системе исполнительной власти Российской Федерации (теоретические и организационно-правовые аспекты): Дис... канд. юрид. наук. М.: Академия управления МВД России, 1998. С. 27; Сергиенко Л.А. О статусе субъектов права в условиях формирования информационного общества // Институты административного права России. М.: ИПП АН России, 1999. С. 169; Якимов А.Ю. Статус субъекта административной юрисдикции и проблемы его реализации. М., 1999. С. 30-34; Государственное управление: основы теории и организации: Учебник / Под ред. В.А. Козбаненко. М., 2000. С. 449-450; Атаманчук Г.В. Указ. соч. С. 149-150.

³⁵ См.: Тихомиров Ю.А. Теория компетенции. М., 2001. С. 51.

³⁶ См.: Хижняков Н.Г. Указ. соч. С. 27; Игонькина С.И. Указ. соч. С. 102.

³⁷ См.: Лазарев Б.М. Компетенция органов управления. М., 1972. С. 76.

А.Ю. Якимов и Л.А. Сергиенко дополняют сооруженную Д.Н. Бахрахом юридическую конструкцию четвертым блоком – блоком ответственности, фиксирующим виды и формы ответственности субъекта за неправомерное поведение либо неисполнение или недобросовестное исполнение своих обязанностей³⁸. Приведенная ими аргументация о том, что ответственность не является элементом компетенции, а представляет собой самостоятельный компонент правового статуса органа (должностного лица), является, на наш взгляд, достаточно убедительной, чтобы признать указанное дополнительное конструктивным.

Статутные проблемы, связанные с определением системы органов внутренних дел и их компетенции, остаются перспективным направлением научных исследований³⁹. Вместе с тем в юридической литературе освещены фрагментарно вопросы статусного характера применительно к органам внутренних дел на транспорте. Раскрыть их правовой статус, опираясь только на изложенные выше теоретические обобщения, минуя вопрос о понятии и структуре органов внутренних дел на транспорте, невозможно. Заметим при этом, что указанному вопросу в юридической науке также уделено неоправданно мало внимания. Имеющиеся в литературе скудные описания этого вида правоохранительных органов главным образом сводятся к механическому монтажу составляющих их структурных компонентов. Научное определение понятия органов внутренних дел на транспорте, если не считать указаний на их «особый», «специальный» и иной экстраординарный характер, вообще отсутствует. Не добавляя ясности и нормативные правовые акты.

В этой связи представляется, что предлагаемый нами подход включает в себе новые возможности анализа. В статутной иерархии органов внутренних дел на транспорте мы будем продвигаться сверху – вниз, от общего – к частному, от высшего уровня – к низовому, обозначая при этом контуры правового статуса коллективных (и отдельных индивидуальных) субъектов каждого уровня. Аналогичным образом будут исследоваться и статутные нормативные правовые акты: от Конституции Российской Федерации – до локальных актов. Своеобразной стартовой позицией в этом случае будет являться определение понятия органов внутренних дел на транспорте, сформулированное нами на основе уже познанных субъектно-объектных взаимосвязей и взаимозависимостей, а также особенностей правопорядка и правоохранительной деятельности на транспорте.

Итак, органы внутренних дел на транспорте представляют собой единую систему органов и подразделений внутренних дел централизованного (федерального) подчинения, обеспечивающих в пределах своей компетенции

правопорядок на железнодорожном, водном и воздушном транспорте в специфической обстановке, обусловленной технологическими процессами перевозки пассажиров и грузов, а также несовпадением границ транспортных магистралей с административными границами федеральных округов и территорий субъектов Российской Федерации.

Важно подчеркнуть, что термин «органы внутренних дел на транспорте» употребляется в приведенном определении в собирательном значении. Указанные органы упоминаются здесь не просто как совокупность органов государства с однородным правовым статусом, а как сложная система различных и разноразмерных элементов, как мощная государственная организация⁴⁰.

При делении по горизонтали (структурно-содержательный аспект, внутриотраслевая специализация), основное звено органов внутренних дел на транспорте составляет милиция на железнодорожном, водном и воздушном транспорте, подразделяющаяся, в свою очередь, на криминальную милицию на железнодорожном, водном и воздушном транспорте и милицию общественной безопасности на соответствующих видах транспорта.

При рассмотрении по вертикали (управленческий, субординационный аспект) в единую систему органов внутренних дел на транспорте включаются Главное управление внутренних дел на транспорте и по спецперевозкам МВД России⁴¹, управления внутренних дел на железнодорожном, водном и воздушном транспорте (УВДТ), линейные органы внутренних дел на транспорте (линейные управления, отделы и отделения внутренних дел), линейные пункты милиции на железнодорожном, водном и воздушном транспорте, а также подчиненные им подразделения и учреждения⁴². Основное звено системы составляют линейные органы внутренних дел⁴³.

Осуществим теперь инвентаризацию и анализ основных нормативных правовых актов, устанавливающих правовые начала организации и деятельности органов внутренних дел на транспорте как системы, государственной организации, коллективного субъекта права.

⁴⁰ В юридической науке утвердилось мнение о том, что понятие «орган» охватывается более широким понятием «организация». Организация – это коллектив людей, действующих во имя достижения единых целей в составе образуемых организацией органов. Иными словами, орган представляет собой конкретную разновидность организации (См.: Глазунова Н.И. Система государственного управления: Учебник. М., 2002. С. 100; Государственное управление: основы теории и организации...С. 488). Правда, такая организация в свою очередь может входить в состав вышестоящего органа или создаваться им.

⁴¹ Далее – ГУВДТ МВД России или ГУВДТМС.

⁴² См.: МВД России: Энциклопедия / Под ред. В.Ф. Некрасова. М., 2002. С. 369.

⁴³ Точка зрения Л.Ф. Кваши о том, что основным звеном системы органов внутренних дел на транспорте является ГУВДТ МВД России, представляется ошибочной. ГУВДТ выполняет главным образом внутриорганизационные управленческие функции, тогда как линейные органы внутренних дел реализуют социально более важные внешненаправленные функции (См.: Кваша Л.Ф. Указ. соч. С. 162).

³⁸ См.: Якимов А.Ю. Указ. соч. С. 34; Сергиенко Л.А. Указ. соч. С. 169.

³⁹ См.: Шергин А.П. Основные направления исследований проблем административно-правовой деятельности органов внутренних дел // Вопросы совершенствования деятельности милиции общественной безопасности. М.: ВНИИ МВД России, 1999. Сб. № 7. С. 7.

Конституция Российской Федерации не содержит упоминания об органах внутренних дел на транспорте, впрочем, как и об органах внутренних дел вообще. Следовательно, говорить об их конституционно-правовом статусе или, точнее, о конституционных элементах статуса, не приходится. Как бы «отдаленным» конституционным основанием организации и деятельности органов внутренних дел на транспорте можно считать ст. 114 Конституции, возлагающую на Правительство Российской Федерации осуществление мер по обеспечению законности, прав и свобод граждан, охране собственности и общественного порядка, борьбе с преступностью.

Не определяет место органов внутренних дел на транспорте в системе правоохранительных органов и российское конституционное законодательство, состоящее из 13 федеральных конституционных законов и более 40 федеральных законов, на которые прямо ссылается Конституция. Основной отраслевой закон РФ «О милиции»⁴⁴ также не использует термин «органы внутренних дел на транспорте».

Упоминание об органах внутренних дел на транспорте на законодательном уровне (в прямой формулировке) мы находим в отраслевых транспортных и некоторых других тематических законах. Так, в ч. 3 ст. 23 Федерального закона от 10 января 2003 г. № 17-ФЗ «О железнодорожном транспорте в Российской Федерации» говорится, что «обеспечение общественного порядка на железнодорожном транспорте общего пользования и борьба с преступностью осуществляются органами внутренних дел на транспорте...»⁴⁵.

В ст. 85 Воздушного кодекса РФ устанавливается, что «предполетный досмотр пассажиров, багажа, в том числе вещей, находящихся при пассажирах, проводится в аэропорту или на воздушном судне уполномоченными лицами служб авиационной безопасности. К участию в предполетном досмотре могут привлекаться сотрудники органов внутренних дел на транспорте»⁴⁶.

В ч. 3 ст. 6 Федерального закона от 27 февраля 2003 г. № 29-ФЗ «Об особенностях управления и распоряжения имуществом железнодорожного транспорта» говорится, что «единый хозяйствующий субъект... предоставляет органам внутренних дел на транспорте... необходимое имущество в соответствии с законодательством Российской Федерации».

Заметим, что указанные и иные нормы, содержащиеся в транспортных и других тематических законах, в основном являются бланкетными и имеют компетенционный характер. Обращает на себя внимание и тот факт, что законодательную основу правового статуса органов внутренних дел на

транспорте как целостной институции составляют, хотя и отчасти, законы экономической, а не правоохранительной направленности.

Следующим по уровню статутным актом является Положение о Министерстве внутренних дел Российской Федерации, утвержденное Указом Президента Российской Федерации от 18 июля 1996 г. № 1039⁴⁷. Его правовые предписания относительно органов внутренних дел на транспорте весьма лаконичны, но важны. Так, в п. 2 раздела «Общие положения» говорится, что «Министерство возглавляет систему органов внутренних дел, в которую входят: ...управления (линейные: управления, отделы, отделения) внутренних дел на железнодорожном, воздушном и водном транспорте...». Как видим, и здесь речь идет о конкретных органах, а не о подсистеме органов внутренних дел на транспорте, в которую они входят.

Наконец, в этом же правовом акте мы находим норму, которая: во-первых, свидетельствует о реальном существовании в системе органов внутренних дел такого института, как «органы внутренних дел на транспорте»; во-вторых, конкретно устанавливает отдельные элементы их правового статуса. В частности, в пп. 16 п. 8 раздела «Функции Министерства» говорится, что «Министерство в соответствии с законодательством Российской Федерации осуществляет непосредственное руководство...органами внутренних дел на транспорте...». Далее в анализируемом Положении предусматривается, что «министр определяет порядок создания, реорганизации и ликвидации подразделений милиции общественной безопасности...в органах внутренних дел на транспорте..., устанавливает нормативы штатной численности этих подразделений» (пп. 15 п. 10).

Коль скоро мы убедились, что органы внутренних дел на транспорте как подсистема, как коллективный субъект права, как государственная организация, объединяющая более 50 тыс. человек, существует, значит можно предположить, что все точки над «i» расставят ведомственные нормативные правовые акты. Однако именно здесь мы сталкиваемся с трудноразрешимой проблемой.

Известно, что свойством любой системы является связанность ее элементов в единое целое. Согласно логике системного анализа и сообразуясь с реально существующим распределением статутной «нагрузки», консолидированным правовым актом в нашем случае должно было бы стать общее Положение об органах внутренних дел на транспорте. Однако его не существует. Отсюда выходит, что органы внутренних дел на транспорте как институированная подсистема обладают весьма усеченным правовым статусом, если вообще о нем в данном случае можно вести речь.

А ведь возможность обрести полноценный статус на самом высоком уровне у органов внутренних дел на транспорте была. Но, к сожалению, она упущена. Так, пп. 2.24 приложения к Плану основных организационных

⁴⁴ См.: Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 16. Ст. 503; 1993. № 10. Ст. 360; № 32. Ст. 1231; № 33. Ст. 1316; СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 2964; 1999. № 14. Ст. 1666; № 49. Ст. 5905; 2000. № 31. Ст. 3204; № 46. Ст. 4537; 2001. № 1. Ст. 15; № 24. Ст. 2416.

⁴⁵ СЗ РФ. 2003. № 2. Ст. 169.

⁴⁶ СЗ РФ. 1997. № 12. Ст. 1383; 1999. № 28. Ст. 3483.

⁴⁷ См.: СЗ РФ. 1996. № 30. Ст. 3605.

мероприятий МВД России на 2000 г. и пп. 2.6.9. Перечня основных нормативных правовых актов, регулирующих деятельность органов внутренних дел и внутренних войск МВД России, подлежащих разработке (доработке) и сопровождению⁴⁸, в четвертом квартале 2000 г. предусматривалась разработка проекта указа Президента Российской Федерации «Об утверждении Типового положения об органах внутренних дел на железнодорожном, водном и воздушном транспорте». Ответственный исполнитель – ГУВДТ МВД России. Однако 12 июля 2000 г. по рапорту начальника указанного главного управления от 3 июля 2000 г. № 14/1279 данное мероприятие было снято Министром внутренних дел России с исполнения.

В рапорте указывается, что «...в современных условиях имеется ряд объективных факторов, обуславливающих нецелесообразность унифицированного подхода к задачам, функциям и организационно-штатному построению органов внутренних дел на транспорте. Обеспечение общественной безопасности и борьба с преступностью на федеральных железных дорогах, в гражданской авиации и водных бассейнах страны носят разноплановый характер и обладают существенными отличительными особенностями... В настоящее время в целях установления правового статуса и организации деятельности УВДТ осуществляется их государственная регистрация (перерегистрация) с разработкой и утверждением уставов в соответствии с Гражданским кодексом РФ. Полагаем, что разработка уставов УВДТ является наиболее эффективным способом совершенствования нормативной правовой базы деятельности органов внутренних дел на транспорте».

Не имея возможности глубоко вдаваться в подробности, отметим только, что это было явно ошибочное решение.

Во-первых, оно было принято, на наш взгляд, из-за высокой степени риска срыва ответственными исполнителями установленного срока разработки Положения, а вовсе не под влиянием объективных факторов.

Во-вторых, для характеристики государственных образований, особенно органов управления, категория «юридическое лицо» не является определяющей в административно-правовом смысле, так как не включает в свое содержание властные полномочия, а лишь свидетельствует о возможности данного субъекта самостоятельно либо опосредствованно участвовать в гражданском обороте⁴⁹. Органы внутренних дел в первую очередь выступают субъектами публично-правовых, а не частно-правовых отношений.

⁴⁸ См.: Приложение к Плану мероприятий по реализации Концепции совершенствования правового обеспечения организации и деятельности системы Министерства внутренних дел Российской Федерации на период 1999-2001 гг. Указанные концепция и план утверждены приказом МВД России от 13 сентября 1999 г. № 693 «Об объявлении решения Коллегии МВД России от 31 августа 1999 г. № 6 км/1».

⁴⁹ См.: Алексин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Указ. соч. С. 46; Ямпольская Ц.А. Указ. соч. С. 113; Административное право / Под ред. Ю.М. Козлова. М., 1968. С. 68.

И, наконец, *в-третьих*. Мы готовы привести дополнительную аргументацию в обоснование того, что органы внутренних дел на транспорте как государственная организация должны иметь собственный учредительный документ достаточно высокого уровня.

Первый аргумент. Одним из важных моментов, характеризующих положение органов внутренних дел на транспорте в государственном аппарате, является соотношение централизации и децентрализации в управлении. В соответствии со ст. 71 Конституции РФ федеральный транспорт, пути сообщения находятся в ведении Российской Федерации. Именно поэтому на органы внутренних дел на транспорте не распространяется принцип двойного подчинения. Они являются федеральной структурой, непосредственное руководство которой осуществляется Министерством внутренних дел России, находящимся, в свою очередь, в непосредственной юрисдикции Президента Российской Федерации. Поэтому разработка и принятие Положения об органах внутренних дел на транспорте весьма логично вписываются в рамки административной реформы в части осуществления мер по укреплению вертикали власти. В нем должна четко просматриваться субординация связей между различными уровнями управления, продолжающаяся вплоть до тех объектов, на которые необходимо оказывать повседневное упорядочивающее воздействие.

Второй аргумент. Будучи сами сложной организацией, органы внутренних дел на транспорте осуществляют оперативное обслуживание еще более сложных организаций. Например, в состав железной дороги как в комплексное объединение входят отделения железной дороги, станции, шпалопропиточные, щебеночные, вагоноремонтные и другие заводы, строительные организации, образовательные, научно-исследовательские, медицинские учреждения, банки, предприятия общественного питания, социального обеспечения, культуры и т.д. Кроме того, формально считается, что в зону ответственности органов внутренних дел на транспорте входят объекты, подведомственные двум федеральным органам исполнительной власти – МЧС России и Минтрансу России. Не следует, однако, забывать, что большинство сегодняшних структурных подразделений Минтранса не так давно представляли собой самостоятельные федеральные министерства и ведомства. Например, Государственная служба гражданской авиации Минтранса России некогда была Министерством гражданской авиации, затем Федеральной авиационной службой, Федеральной службой воздушного транспорта. Функционировали самостоятельные министерства морского, речного флота и автомобильного транспорта, Федеральная дорожная служба. Наконец, в сентябре 2003 г. создано открытое акционерное общество «Российские железные дороги». Так что фронт работ у органов внутренних дел на транспорте всегда был велик, и не учитывать это обстоятельство при определении их правового статуса было бы несправедливым.

Третий аргумент. Органы внутренних дел на транспорте не просто «управляют внутренними делами» в сфере правоохранительной деятельности на транспорте. Предупреждая и пресекая правонарушения, они способствуют нормальному функционированию транспортной системы, поддержанию ее гомеостаза, то есть заданных параметров. Конечно, они не являются главными субъектами в решении этой глобальной задачи, но сдерживать или ускорять многие процессы во внешней среде функционирования они способны. Именно в этом заключается их особое предназначение. Не случайно, Концепция развития Службы общественной безопасности Министерства внутренних дел Российской Федерации, утвержденная приказом МВД России от 15 марта 2002 г. № 240, в качестве одной из основных задач указанной Службы предусматривает обеспечение нормальной деятельности объектов железнодорожного, воздушного и водного транспорта, в том числе в условиях чрезвычайных ситуаций. Поэтому общий учредительный документ органов внутренних дел на транспорте позволил бы более точно обозначить их социальную роль, а также специфику задач и функций.

Четвертый аргумент. Известные ученые в области административного права выражают обеспокоенность тем, что в настоящее время явно не хватает законов и положений о статусе управленческих органов. Их отсутствие, как они полагают, приводит к нарастанию бюрократических явлений, коррупции, дублированию и «размножению» многих структур и «чиновничьих ячеек»⁵⁰. До настоящего времени не приняты законы об органах внутренних дел, о федеральных органах исполнительной власти. Действующие статутные законы реализуются не полностью, их плохо знают и подчас «перекрывают» тематическими законами и подзаконными актами. А ведь авторитет закона способствует росту авторитета институтов государства⁵¹.

Исходя из указанных соображений (и это *пятый аргумент*), органы внутренних дел на транспорте как относительно самостоятельная, автономизированная подсистема МВД России имеют не меньше оснований претендовать на собственное Положение, нежели вневедомственная охрана, статутный акт которой утвержден постановлением Правительства Российской Федерации⁵², или ГИБДД, имеющая своей правовой основой соответствующий указ Президента Российской Федерации⁵³.

⁵⁰ См.: Тихомиров Ю.А. Административное право и процесс: Полный курс... С. 402.

⁵¹ См.: Тихомиров Ю.А. Теория компетенции... С. 14.

⁵² См.: Постановление Правительства РФ от 14 августа 1992 года № 589 «Об утверждении Положения о вневедомственной охране при органах внутренних дел Российской Федерации» // САПП РФ. 1992. № 8. Ст. 507.

⁵³ См.: Положение о Государственной инспекции безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации, утвержденное Указом Президента РФ от 15 июня 1998 г. № 711 (с изм. от 2 июля 2002 г.).

Таким образом, казалось бы, именно сейчас, когда правовой статус органов внутренних дел на транспорте не откорректирован, возникает объективная необходимость оперативно синтезировать все нормативные правовые акты, касающиеся их деятельности, и четко закрепить правовые основы этой подсистемы МВД России указом Президента Российской Федерации или постановлением Правительства РФ.

Однако в ранее упомянутой Концепции развития Службы общественной безопасности МВД России, предусматривающей поэтапную реализацию основных направлений деятельности субъектов СОБ МВД России по обеспечению общественной безопасности, содержится в целом правильное, но чрезмерно «отложенное» решение. В частности, на третьем этапе (до 2010 г.) предусматривается «разработать и осуществить сопровождение проекта постановления Правительства Российской Федерации «Об утверждении Типового положения об органах внутренних дел на водном, воздушном и железнодорожном транспорте». Остается только недоумевать по поводу причин такой медлительности.

И еще одно замечание относительно повторяющейся ошибки. На наш взгляд, когда речь идет о правовом статусе целостной организации, каковой представляются органы внутренних дел на транспорте, Положение о ней не может быть «типовым». Иначе мы неминуемо ограничиваемся выявлением и правовым закреплением типичного в организации и деятельности «конкретных» органов внутренних дел на транспорте разных уровней, оставляя в тени специфику самой системы.

Обозначим теперь контуры правового статуса милиции на железнодорожном, водном и воздушном транспорте. В научной литературе и в официальных документах она нередко обозначается собирательным термином «транспортная милиция»⁵⁴. Часто он даже употребляется как тождественный термину «органы внутренних дел на транспорте». Это и не удивительно. *Во-первых*, транспортная милиция является главным элементом системы органов внутренних дел на транспорте. *Во-вторых*, отождествление мили-

⁵⁴ В юридической литературе милиция подразделяется на территориальную милицию и милицию федерального подчинения. Территориальная милиция – это милиция республик, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов федерального значения, районов, городов и иных муниципальных образований. Она выполняет задачи и обязанности милиции в границах соответствующей территории. Организационно подразделения территориальной милиции входят в состав органов внутренних дел «двойного подчинения» (территориальных органов внутренних дел) – МВД, ГУВД, УВД субъектов РФ, горрайорганов. Милиция федерального подчинения (федеральная милиция) действует на железнодорожном, водном и воздушном транспорте, в закрытых административно-территориальных образованиях, на особо важных и режимных объектах. Ее подразделения функционируют в составе управлений (линейных: управлений, отделов, отделений) внутренних дел на транспорте, управлений, отделов внутренних дел Управления режимных объектов МВД России (См.: Соловей Ю.П., Черников В.В. Комментарий к Закону Российской Федерации «О милиции». Изд. 2-е, перераб. и доп. М., 2001. С. 67).

ции с органами внутренних дел и универсализация их функций являются результатом двухвекового вхождения милиции в структуру МВД в дореволюционной и советской России. Эта традиция сохраняется и в настоящее время. Кроме того, органы внутренних дел на транспорте не имеют такой истории, как органы транспортной милиции. Они созданы лишь в 1980 г. *В-третьих*, органы внутренних дел в глазах народа по-прежнему ассоциируются с милицией.

Так, может быть, основное звено органов внутренних дел на транспорте имеет более определенный и заслуживающий их социальной роли правовой статус? Для ответа на этот вопрос прежде всего необходимо проанализировать соответствующие нормы Закона РФ «О милиции».

В ст. 7 говорится, что руководство милицией на железнодорожном, водном и воздушном транспорте осуществляют начальники соответствующих органов внутренних дел, назначаемые на должность и освобождаемые от должности в порядке, определяемом министром внутренних дел РФ. Начальники криминальной милиции и милиции общественной безопасности на железнодорожном, водном и воздушном транспорте также назначаются на должность и освобождаются от должности в порядке, определяемом министром внутренних дел РФ (ст. 8, 9). Особенности порядка, упоминаемого в ст. 7-9 анализируемого Закона, заключаются в следующем.

1. Министры внутренних дел, начальники ГУВД, УВД субъектов Российской Федерации назначаются на должность и освобождаются от должности Президентом Российской Федерации по представлению министра внутренних дел РФ. Начальники УВД на железнодорожном, водном и воздушном транспорте в соответствии с приказом МВД России от 16 апреля 2002 г. № 358 назначаются на должность и освобождаются от должности непосредственно министром внутренних дел РФ. В аналогичном порядке назначаются на должность и освобождаются от должности заместители начальников УВДТ по следствию.

2. До внесения Президенту Российской Федерации представления по кандидатуре для назначения на должность министра внутренних дел, начальника ГУВД, УВД субъекта Российской Федерации выясняется мнение высшего должностного лица соответствующего субъекта Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ) по предлагаемой кандидатуре.

При назначении на должность начальников УВД на железнодорожном, водном и воздушном транспорте (впрочем, как и других лиц руководящего состава органов внутренних дел на транспорте) выяснения мнения высших должностных лиц субъектов Федерации по предлагаемым кандидатурам не требуется. Однако в соответствии с Положением о полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе, утвержденным Указом Президента Российской Федерации от 13 мая 2000 г. № 849, полномочный представитель «согласовывает кандидатуры для на-

значения на должности...в пределах федерального округа, если назначение на эти должности осуществляется...федеральными органами исполнительной власти».

3. Первые заместители (заместители) начальников УВД на железнодорожном, водном и воздушном транспорте (кроме заместителя по следствию)⁵⁵ назначаются на должность и освобождаются от должности заместителем министра внутренних дел РФ, курирующим Главное управление кадров МВД России. При этом назначение осуществляется после согласования кандидатуры для назначения с курирующим заместителем министра внутренних дел России.

4. Заместители начальников криминальной милиции и милиции общественной безопасности УВДТ назначаются на должность и освобождаются от должности соответствующим начальником УВД на железнодорожном, водном и воздушном транспорте.

Из других статутных норм некомпетенционного характера следует обратить внимание на ст. 35 анализируемого Закона, устанавливающую, что «подразделения милиции на железнодорожном, водном и воздушном транспорте финансируются за счет средств федерального бюджета». Законом определены также отдельные источники материально-технического и информационного обеспечения транспортной милиции. В частности, в ст. 36 говорится, что «милиции на железнодорожном, водном и воздушном транспорте служебные помещения, оборудование, средства связи (в том числе каналы связи), информацию, необходимую для борьбы с преступностью, предоставляют бесплатно соответствующие транспортные организации».

Как видим, законодатель, наделяя транспортную милицию общим правовым статусом, не ставит перед ней никаких особых целей, задач, не определяет особых принципов деятельности и правовых основ, выделяющих ее в системе милиции. Так, в соответствии со ст. 2 Закона РФ «О милиции» общими задачами как для территориальной милиции, так и для милиции федерального подчинения, являются: 1) обеспечение безопасности личности; 2) предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений; 3) выявление и раскрытие преступлений; 4) охрана общественного порядка и обеспечение общественной безопасности; 5) защита частной, государственной, муниципальной и иных форм собственности; 6) оказание помощи физическим и юридическим лицам в защите их прав и законных интересов в пределах, установленных настоящим Законом.

Транспортная милиция выполняет эти же задачи, но только на объектах железнодорожного, водного и воздушного транспорта.

⁵⁵ Имеются в виду начальники криминальной милиции, милиции общественной безопасности, штаба, тыла.

В Законе также не проводится различия между криминальной милицией, милицией общественной безопасности вообще и аналогичными подразделениями органов внутренних дел на железнодорожном, водном и воздушном транспорте (ст. 8, 9). Означает ли это, что транспортная милиция не имеет специального правового статуса или вся ее специфика содержится в ее компетенции?

Основательно эту проблему мы рассмотрим в следующем параграфе. А пока же очевидно, что применительно к транспортной милиции на большинство вопросов из ранее рассматриваемых нами перечней и блоков правового статуса мы не находим в законе ответов. Вместе с тем в нем четко зафиксированы:

1) подчиненность милиции на железнодорожном, водном и воздушном транспорте;

2) особенности назначения на должность и освобождения от должности начальников органов внутренних дел на железнодорожном, водном и воздушном транспорте, а также начальников криминальной милиции и милиции общественной безопасности на соответствующих видах транспорта;

3) источники финансирования, а также (в определенной Законом части) источники материально-технического и информационного обеспечения деятельности транспортной милиции.

Безусловно, существуют ведомственные нормативные правовые акты, в которых так или иначе отражены отдельные аспекты правового статуса органов внутренних дел на транспорте и транспортной милиции. К некоторым из них мы еще обратимся. Однако сейчас ясно одно. Органы внутренних дел на транспорте и милиция на железнодорожном, водном и воздушном транспорте – это два коллективных субъекта права, две государственные организации (одна в другой), правовой статус которых не урегулирован надлежащим образом, а его элементы рассредоточены по нормативным правовым актам разного уровня и направленности. Поэтому у нас не имеется достаточных оснований называть их государственными органами⁵⁶.

Органы внутренних дел на транспорте и транспортная милиция представляют собой системообразующие государственные организации как бы промежуточного уровня. С одной стороны, органы внутренних дел на транспорте непосредственно, а милиция на железнодорожном, водном и воздушном транспорте опосредствованно являются структурными элементами системы органов внутренних дел как подсистемы федерального органа исполнительной власти (МВД России). С другой стороны, они представ-

⁵⁶ Противоположное мнение высказывает С.П. Чигринов, считающий милицию государственным правоохранительным органом, осуществляющим юрисдикционную деятельность в сфере обеспечения внутренней безопасности и общественного порядка и наделенным в этой связи правом вооруженного принуждения (См.: Чигринов С.П. Государственно-правовой статус милиции (по материалам Республики Беларусь): Дис... канд. юрид. наук. М.: Академия МВД России, 1993. С. 149).

ляют собой системы конкретных органов исполнительной власти и органов государственного управления, сами таковыми не являясь. Здесь мы разделяем позицию Ю.П. Соловья, считающего, что органом является не вся милиция, а субъект, принимающий решения и действующий от ее имени, т. е. конкретный орган, например поселковое отделение милиции⁵⁷. Прав и Г.В. Атаманчук, говоря, что «государственный орган представляет собой *единичную* (курсив наш – Ю.С.) структуру власти, формально созданную государством для осуществления закрепленных за ней его целей и функций»⁵⁸.

Органы внутренних дел на транспорте и транспортная милиция как самостоятельные институты, безусловно, являются субъектами административного права и носителями административной правоспособности. Однако в конкретных административных правоотношениях они непосредственно не участвуют. Административная дееспособность приходится главным образом на долю представляющих их органов исполнительной власти, т. е. управлений (линейных: управлений, отделов и отделений) внутренних дел на железнодорожном, водном и воздушном транспорте. Последние в полной мере обладают указанными ранее признаками, присущими органу исполнительной власти. Правовой статус УВДТ, ЛУВД, ЛОВД устанавливается индивидуальными положениями. В настоящее время они должны быть переработаны с учетом типовых положений, предусмотренных ведомственными нормативными актами об организационных вопросах и структурном построении аппаратов, подразделений и организаций системы органов внутренних дел. Однако, несмотря на то, что на разработку типовых положений соответствующим приказом министра отводился двухмесячный срок, они до настоящего времени не внесены на утверждение. Указанными правовыми актами, кроме того, предписывается, что создание, реорганизация и ликвидация линейных управлений (отделов) внутренних дел на железнодорожном, водном и воздушном транспорте осуществляются по согласованию с ГУВДиС МВД России.

Известно, что орган исполнительной власти одновременно является органом государственного управления. Более того, орган исполнительной власти – всегда орган управления. Однако не всякий орган государственного управления является органом исполнительной власти⁵⁹. Отсюда возникает вопрос: какие подразделения в системе органов внутренних дел на транспорте являются только органами управления, но не органами исполнительной власти, и каким правовым статусом они обладают?

Прежде всего к органам управления следует отнести аппараты УВД на железнодорожном, водном и воздушном транспорте. Их управленческие

⁵⁷ См.: Соловей Ю.П. Правовое регулирование деятельности милиции в Российской Федерации. Омск, 1993. С. 123.

⁵⁸ Атаманчук Г.В. Указ. соч. С. 67.

⁵⁹ См.: Аলেখин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Указ. соч. С. 129.

воздействия во многом обращены внутрь системы, а внешненаправленные функции и полномочия минимальны. Не случайно, отдельными нормативными правовыми актами МВД России прямо устанавливается, что «аппараты...УВДТ...являются органами управления, обеспечивающими решение задач и выполнение обязанностей, возложенных на систему органов внутренних дел». А начальникам УВДТ предписывается «...сосредоточить в аппаратах главным образом управленческие функции».

Менее всего повезло вопросу о правовом статусе структурного подразделения государственного органа как субъекта управления. Он недостаточно глубоко изучен в административно-правовой науке. Поэтому попытаемся восполнить указанный пробел на примере головного, руководящего звена системы органов внутренних дел на транспорте – Главного управления внутренних дел на транспорте и по спецперевозкам МВД России (ГУВДТисС)⁶⁰.

ГУВДТисС является структурным подразделением центрального аппарата МВД России и в то же время самостоятельным субъектом управления, активным компонентом управляющей системы. Когда говорят, что Министерство руководит отраслью, то имеется в виду, что функции управления выполняет не только министр или его заместители, а совместно все структурные подразделения Министерства. Они одновременно выступают и как внутренние части органа, и как звенья единой системы управления отраслью⁶¹.

Этот вопрос имеет не только теоретическое, но и практическое значение, так как функции министерства, подразделяясь на «подфункции», предполагают, как правило, необходимое обособление, относительную самостоятельность на уровне отдельных подразделений, от совместных усилий которых зависит эффективность деятельности министерства в целом⁶².

В исследовании этой проблемы мы будем исходить из понимания структурного подразделения в двух значениях:

- 1) как элемента организации, выполняющего определенную часть ее дел;
- 2) как организованной группы людей, между которыми распределены обязанности.

⁶⁰ В следующем параграфе, при рассмотрении вопроса о компетенции органов внутренних дел на транспорте, речь в основном пойдет о внешненаправленных воздействиях субъектов управления. Поэтому при исследовании правового статуса ГУВДТисС МВД России мы в определенной мере охватим проблему внутриорганизационного управления, в том числе компетенционного характера.

⁶¹ См.: Вишняков В.Г. Структура и штаты органов советского государственного управления. М., 1972. С. 23.

⁶² См.: Жамбиева Е.М. Структурные подразделения государственных предприятий и учреждений как субъекты административного права: Автореф. дис... канд. юрид. наук. Свердловск, 1984. С. 5.

Во главе структурной единицы стоит назначенный руководитель, в ней существуют иерархические связи, осуществляется самоуправление. У нее имеется собственное наименование, она создана актом компетентной организации⁶³.

ГУВДТисС является управляемой системой (объектом управления) по отношению к вышестоящим уровням управления: руководству МВД России, коллегии Министерства, министру. В то же время оно представляет собой самостоятельную управляющую систему, так как имеет собственный объект управляющих воздействий: органы внутренних дел на железнодорожном, водном и воздушном транспорте, подразделения спецперевозок, а также свои структурные подразделения.

Образно говоря, ГУВДТисС является как бы приводным ремнем между центральным аппаратом МВД России и подчиненными Главку органами и подразделениями. Если другие отраслевые структурные подразделения Министерства осуществляют по соответствующим линиям работы организационно-методическое руководство территориальными органами внутренних дел через МВД, ГУВД, УВД субъектов Российской Федерации, то ГУВДТисС непосредственно управляет подчиненными УВДТ и линорганами, не входящими в территориальные образования⁶⁴.

Правильное определение административно-правового статуса рассматриваемого Главка во многом обеспечивает эффективность централизованного отраслевого управления и в то же время исключает подмену Главком подчиненных подразделений, дает простор местной инициативе и самостоятельности органов внутренних дел. Проанализируем, насколько действенность управляющих воздействий ГУВДТисС зависит от уровня разработки этого административно-правового института применительно к рассматриваемому субъекту управления.

Правовой статус большинства органов управления определяется, как правило, множеством нормативных актов, издаваемых различными органами. На наш взгляд, подобный полицентризм порождает трудности во взаимосвязке норм и затрудняет четкое определение правового статуса конкретного управленческого субъекта. В этом смысле ГУВДТисС занимает среднее положение, поскольку не обладает большим количеством статутных актов.

Рассмотрим их. Указом Президента Российской Федерации от 24 апреля 1998 г. № 433 «Вопросы Министерства внутренних дел Российской Федерации» ГУВДТ было отнесено к подразделениям центрального аппарата МВД России, реализующим основные задачи министерства. Однако в Указе Президента Российской Федерации от 4 июня 2001 г. № 644, признавшем

⁶³ См.: Бахрах Д.Н. Коллективные субъекты административного права... С. 68.

⁶⁴ См.: Основы управления в органах внутренних дел: Учебник / Под ред. А.П. Коренева: Изд. 4-е. М., 2000. С. 62-63; Административная деятельность органов внутренних дел: Часть общая: Учебник. М., 2000. С. 81.

утратившими силу пп. 1-3 указа № 433 и утвердившем новую структуру центрального аппарата МВД России, о ГУВДТ уже нет упоминания. В перечне подразделений аппарата Министерства обозначены только Службы МВД России без указания на их состав и самостоятельные подразделения.

Впервые измененное наименование Главка (Главное управление внутренних дел на транспорте и по спецперевозкам) встречается в Указе Президента Российской Федерации от 4 июня 2001 г. № 652 «Об утверждении перечня должностей высшего начальствующего состава в органах внутренних дел Российской Федерации, в Бюро по координации борьбы с организованной преступностью и иными опасными видами преступлений на территории Содружества Независимых Государств и соответствующих этим должностям специальных званий». Однако этот Указ в силу его узкой целевой направленности нельзя признать нормативным актом, устанавливающим правовой статус подразделений центрального аппарата МВД России. Скорее он закрепляет часть правового статуса отдельных должностных лиц.

Не содержит на сегодняшний день соответствующих статутных норм и действующее Положение о Министерстве внутренних дел Российской Федерации, утвержденное Указом Президента Российской Федерации от 18 июля 1996 г. № 1039⁶⁵.

Только в приказе МВД России от 7 августа 2001 г. № 725 «Вопросы организационно-штатного построения центрального аппарата и подразделений, непосредственно подчиненных МВД России» впервые говорится, что Главное управление внутренних дел на транспорте и Управление спецперевозок МВД России реорганизуются в Главное управление внутренних дел на транспорте и по спецперевозкам⁶⁶. Здесь же впервые сказано, что ГУВДТ входит в состав СОБ МВД России. Однако цели, задачи, функции, полномочия и организационное построение ГУВДТ в данном приказе не раскрываются.

Таким образом, если говорить об уровне статутных актов, место ГУВДТ в системе МВД России в настоящее время определяется не указом Президента Российской Федерации, как это было ранее, а приказом министра внутренних дел России, являющимся правовым основанием образования данного органа управления.

Кроме того, п. 3 Положения о Службе общественной безопасности МВД России, утвержденного приказом МВД России от 28 сентября 2001 г. № 858, предусматривается, что структура Службы утверждается министром внутренних дел РФ. Сказанное означает, что организационным гарантом интересующего нас Главка теперь выступает не Президент, как это было ранее, а министр. На наш взгляд, это является слабым местом в правовом

статусе ГУВДТ. Рассматриваемое структурное подразделение Министерства становится как бы «заложником» политики министра, что не обеспечивает достаточной степени стабильности этого органа управления.

Для указанного вывода имеются вполне весомые основания. Достаточно сказать, что со времени образования МВД России (1989 г.) и по настоящее время министерством руководили восемь министров, каждый из которых что-то привносил в организацию деятельности и структуру ведомства⁶⁷. Не преминул воспользоваться своим правом и действующий министр Б.В. Грызлов. Как целевая структура управления ГУВДТ до 30 июля 2003 г. в соответствии с приказом МВД России от 14 сентября 2001 г. № 829 входило в состав Службы общественной безопасности МВД России. Однако приказом МВД России № 589-2003 г. оно выведено из состава СОБ МВД России, а общее руководство указанным главным управлением возложено на заместителя министра – начальника Федеральной миграционной службы МВД России.

Как представляется, это решение не отличается безупречной логикой, по крайней мере, по трем причинам.

Во-первых, организационная структура исполнительной власти – это ее наиболее стабильный компонент, и, как таковая, она должна менее всего быть подвержена влиянию внешних факторов, иметь запас прочности во имя устойчивости управленческих связей⁶⁸.

Во-вторых, не исключено использование сил и средств ГУВДТ МВД России преимущественно в целях выполнения задач, стоящих перед Федеральной миграционной службой.

В-третьих, искусственно принижаются место и роль в системе МВД России как органов внутренних дел на транспорте в целом, так и их структурных подразделений (прежде всего ОУР, ОБЭП, ОРБ, ООП и др.), которым придется руководствоваться в своей деятельности приказами и распоряжениями начальника Федеральной миграционной службы.

Не способствует повышению роли ГУВДТ в системе МВД России, и лишний раз свидетельствует об оторванности субъекта управления от управляемых объектов отсутствие нормативного правового акта, устанавливающего общее правовое положение органов внутренних дел на транспорте как единой подсистемы. Подчеркнем еще раз, что деятельность, например, ГУ ГИБДД, ГУВО, ГКВВ и некоторых других подразделений МВД России основывается на целевых федеральных законах, президентских и правительственных нормативных правовых актах. Безусловно, выполняя функции общегосударственного значения, располагая надведомственными полномочиями, указанные главки обладают значительной самостоятельностью в руководстве подотраслями. Это один из примеров того, как админи-

⁶⁵ См.: СЗ РФ. 1996. № 30. Ст. 3605.

⁶⁶ Приказ МВД России от 16 июня 2001 г. № 585 «Об организационно-штатном построении центрального аппарата и подчиненных подразделений МВД России», в котором первоначально были закреплены эти вопросы, на места не рассылался и впоследствии был отменен.

⁶⁷ См.: Долженкова Г.Д., Полубинский В.И. Министерство внутренних дел России: задачи, функции, структура: Монография. М.: ВНИИ МВД России, 2002. С. 65.

⁶⁸ См.: Глазунова Н.И. Указ. соч. С. 266.

стративное право закрепляет юридическое неравенство своих субъектов путем различных способов их легализации.

Специальным и, пожалуй, единственным нормативным правовым актом, подтверждающим административную правосубъектность и детально устанавливающим правовой статус ГУВДТиС, является положение о нем, утвержденное приказом МВД России от 23 ноября 2001 г. № 1030⁶⁹. Попытаемся выяснить, насколько содержание Положения отвечает предъявляемым к такого рода документам требованиям, насколько в нем компенсированы пробелы, связанные с отсутствием в системе административно-правового регулирования деятельности органов внутренних дел на транспорте общего положения. При этом мы будем исходить из понимания положения об органе управления как сводного нормативного (учредительного) акта, изданного или утвержденного компетентным органом в установленном порядке и определяющего цели (задачи), функции, права и обязанности, а также ответственность органа государственного управления⁷⁰.

Не останавливаясь на достоинствах Положения, рассмотрим его недостатки. Вначале несколько замечаний общего характера. По нашему мнению, разработке Положения не предшествовал функциональный анализ работы Главка и его структурных подразделений, не анализировалась их фактическая и прогнозируемая нагрузка. Об этом свидетельствует тот факт, что о работе одних подразделений Главка говорится много, о деятельности других – практически ничего. Так, из 85 пунктов и подпунктов около половины связано с решением финансово-хозяйственных задач, а не организацией правоохранительных функций. Вместе с тем основная задача Главка – управление системой органов внутренних дел на транспорте в сфере охраны общественного порядка, обеспечения общественной безопасности и борьбы с преступностью⁷¹. Кроме того, функции не систематизированы по основным направлениям деятельности Главного управления, что затрудняет определение их иерархии. На наш взгляд, в наиболее общем виде функции Главка могут быть сгруппированы следующим образом.

I. Организация системы и процесса управления:

1) организация аппарата Главка (порядок организационного построения и изменения внутренней структуры, регулирование правового положения структурных подразделений, утверждение должностных инструкций сотрудников и т.д.);

2) организация управляемой системы (нормы о создании, реорганизации и ликвидации подчиненных и подведомственных органов и подразделений внутренних дел, их правовом положении, совершенствовании организационной структуры);

3) организация процесса управления (порядок планирования работы Главка и его структурных подразделений, разработка правил подготовки, прохождения и принятия решений, работа постоянно действующего оперативного совещания при начальнике Главка и пр.);

4) обеспечение законности в работе аппарата управления и деятельности подчиненных и подведомственных органов внутренних дел и подразделений.

II. Информационно-аналитическая работа, прогнозирование и планирование:

- 1) информационно-аналитическая работа;
- 2) прогнозирование;
- 3) перспективное планирование;
- 4) текущее планирование;
- 5) разработка специальных планов;
- 6) учет и отчетность;
- 7) совершенствование систем планирования, учета и отчетности.

III. Работа с кадрами:

- 1) подбор, расстановка и обучение кадров;
- 2) научная организация труда;
- 3) воспитательная работа;
- 4) работа с резервом кадров на выдвижение.

IV. Оперативное управление:

- 1) контроль и проверка исполнения;
- 2) выявление, обобщение и распространение передового опыта;
- 3) внедрение в практику результатов научных исследований и современных научно-технических средств;
- 4) реагирование на изменения оперативной обстановки;
- 5) оказание практической помощи;
- 6) работа с жалобами и заявлениями.

Безусловно, приведенный перечень функций не является исчерпывающим.

При формулировании правовых норм, определяющих функции, разработчиками Положения, к сожалению, не принято во внимание, что функции обращены к различным субъектам управленческих взаимоотношений: к внешним управляемым объектам, к внутренним структурным подразделениям, к вышестоящим органам управления, к равнозначным субъектам управленческой деятельности и т.д. В то же время направленность действий субъекта управления могла бы служить дополнительным основанием систематизации функций, что, по нашему мнению, придало бы анализируемо-

⁶⁹ Далее – Положение.

⁷⁰ См.: Цабрия Д.Д. Положение об органе управления // Проблемы государства и права. М.: ИГП АН СССР, 1975. Вып. 10. С. 174; Глазунова Н.И. Указ. соч. С. 261.

⁷¹ Для государственного органа (организации) существуют три вида целей (задач): цели-задания, цели ориентации и цели самосохранения. Можно также говорить о стратегических, оперативных и тактических целях (задачах). Не имея возможности осуществить теоретический разбор этого вопроса, отметим, что в Положении о ГУВДТиС цели не систематизированы, не структурированы и вообще просматриваются нечетливо.

му документу более выраженную рубрикацию и внутреннюю логику. То же самое можно сказать и о служебных связях главка, которые обозначены весьма хаотично. Вместе с тем субъекты этих взаимоотношений могут быть выстроены в определенную систему: 1) горизонтальные связи (координационные) – одноуровневые отраслевые и функциональные подразделения МВД России, федеральные органы управления транспортом (МПС России, Минтранс России), правоохранительные органы на транспорте зарубежных государств и др.; 2) вертикальные связи (субординационные) – вышестоящие органы управления, УВДТ, структурные подразделения главка и т.д.

По общему правилу, положение об органе как бы суммирует все акты, относящиеся к его деятельности, отсылая в необходимых случаях к конкретным актам. В Положении о ГУВДТиС нет ни одной отсылки. В нем отсутствует даже ссылка на нормативный правовой акт, на основании которого создан данный орган управления. Это также снижает авторитет Положения как сводного нормативного правового акта.

Нормативными правовыми актами различного уровня органам управления нередко предоставляются дополнительные или новые полномочия. В этих случаях изменение функций органа, его прав и обязанностей должно быть немедленно отражено в Положении о нем и доведено до сведения каждого работника⁷². Очевидно, однако, что при подготовке нового Положения о ГУВДТиС его разработчиками упущены отдельные важные задачи, решение которых возложено на Главк задолго до начала текущего реформирования системы. Так, например, решением Совета Безопасности Российской Федерации от 21 апреля 2000 г. № 4, Программой действий по обеспечению стратегических интересов России в Каспийском регионе, решением коллегии МВД России от 2 ноября 2000 г. № 6 км, Планом основных организационных мероприятий МВД России на 2001 г. ГУВДТ МВД России определено ответственным исполнителем в части принятия мер обеспечения безопасности при транспортировке каспийской нефти магистральными трубопроводами. О том, что эта работа, отнюдь, не носит характера единовременной кампании, свидетельствуют последующие решения о разработке соответствующей федеральной целевой программы и создании Каспийского УВДТ. Вместе с тем в Положении об оперативном обслуживании трубопроводного транспорта не упоминается. К сказанному следует добавить, что в Положении не определен порядок внесения изменений и дополнений в него. Во избежание в дальнейшем подобных случаев целесообразно, на наш взгляд, нормативно закрепить порядок обязательного периодического пересмотра статутных документов всеми структурными подразделениями министерства.

⁷² Заметим, что в ранее действующее Положение о Главном управлении внутренних дел на транспорте Министерства внутренних дел Российской Федерации, утвержденное приказом МВД России № 123-99 г., ни разу не вносились изменения, хотя необходимость в этом была.

В Положении не уделено должного внимания вопросу ответственности Главка и его руководителей за негативные последствия нарушений субъектом управления прав управляемых объектов, конечные результаты их оперативно-служебной деятельности, непринятие решений по назревшим проблемам или принятие заведомо неправильных решений⁷³.

В то же время этот пробел во многом укладывается в рамки простого объяснения: нет властных полномочий – нет ответственности. Б.М. Лазарев справедливо замечает, что ответственность связана с компетенцией, является ее «спутником» (нельзя спрашивать за то, что отнесено к компетенции других инстанций) и наступает в случае невыполнения или ненадлежащего выполнения компетенции, т. е. она стимулирует выполнение компетенции⁷⁴.

Поясним сказанное. Раздел о властных полномочиях (правах и обязанностях) является важным структурным элементом основополагающего нормативного правового акта любого органа управления. Властная природа – не единственный компонент управленческих отношений, побуждающий управляемые объекты к подчинению, но это – обязательный признак, атрибут этих отношений⁷⁵. Вместе с тем раздел о властных полномочиях в Положении о ГУВДТиС отсутствует. Его заменяют права и обязанности начальника Главного управления, изложенные в разделе «Организация и обеспечение деятельности Главного управления»⁷⁶.

С одной стороны, при анализе отдельных нормативных установлений Положения, определяющих объем и меру возможного поведения начальника Главка, усматривается необоснованное завышение его служебных полномочий в части самостоятельного совершения юридически значимых дей-

⁷³ Многие ученые-административисты считают, что неопределенность ответственности государственных органов за неблагоприятные последствия их деятельности является слабым местом в их статусе (См.: Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Указ соч. С. 132; Яковлев Г.С. Аппарат управления. Принципы организации. М., 1974. С. 158-160.). Вместе с тем подразделение органа – также субъект ответственности, как любой трудовой коллектив, и должно иметь повышенную ответственность как коллектив управленческий (См.: Бачило И.Л. Организация советского государственного управления. Правовые проблемы. М., 1984. С. 42.).

⁷⁴ См.: Правовые основы ответственности в управлении в СССР и ГДР. М.: ИГП АН СССР, 1981. С. 4.

⁷⁵ См.: Аверьянов В.Б. Организация аппарата государственного управления (Структурно-функциональный аспект). Киев, 1985. С. 99-100.

⁷⁶ Здесь уместно привести одно из высказываний Б.М. Лазарева. «Одним из существенных недостатков многих Положений об органах управления, – пишет он, – является то, что в них определены лишь функции этих органов, да и то не систематизированно и в самых общих чертах, и не уделено должного внимания вопросу об их конкретных властных полномочиях. Отсутствие же четкого ответа на вопрос о том, в каких случаях орган может издавать односторонние властные акты, приводит к тому, что он или начинает издавать их при осуществлении почти всех возложенных на него функций, или не выполняет функций, которые он обязан выполнять, поскольку конкретные властные полномочия, необходимые для их осуществления, законодательством не определены» (Лазарев Б.М. Компетенция органов управления... С. 63).

ствий⁷⁷. Например, п. 59.12. Положения начальнику Главка предоставляется право издавать в пределах своей компетенции приказы и распоряжения по вопросам организации деятельности Главного управления, подразделений, непосредственно подчиненных Главку, и подчиненных органов внутренних дел на транспорте.

Действительно, локальные акты, касающиеся организации деятельности аппарата Главка и непосредственно подчиненных ему подразделений, начальник ГУВДТиС издавать вправе. Однако на деятельность органов внутренних дел на транспорте его компетенция распространяется в незначительной степени. Дело в том, что указанная деятельность регулируется главным образом путем издания нормативных правовых актов⁷⁸. Но в соответствии с Правилами подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации, утвержденными постановлением Правительства Российской Федерации от 13 августа 1997 г. № 1009⁷⁹, структурные подразделения и территориальные органы федеральных органов исполнительной власти не вправе издавать нормативные правовые акты. Согласно п. 10 Правил подготовки нормативных правовых актов в центральном аппарате МВД России, утвержденных приказом МВД России от 3 октября 1997 г. № 642⁸⁰, начальники подразделений Министерства издают нормативные правовые акты по направлениям деятельности только своих подразделений в пределах, предусмотренных федеральными законами, указами Президента Российской Федерации и постановлениями Правительства Российской Федерации.

Начальник ГУВДТиС также не вправе самостоятельно отменять противоречащие законодательству Российской Федерации, нормативным правовым актам МВД России приказы и другие правовые акты, изданные начальниками подчиненных органов внутренних дел (п. 59.12).

⁷⁷ В проекте положения о ГУВДТиС таких норм, противоречащих нормативным правовым актам МВД России, было немало. Они были устранены после консультаций разработчиков проекта с автором. Однако в принятом Положении обнаружились новые недостатки. Поэтому, несмотря на то, что проекты положений об органах управления перед утверждением проходят правовую экспертизу в юридическом подразделении МВД России, представляется целесообразным привлекать к их разработке научные коллективы, а завершённые проекты положений выносить на публичную защиту их соответствующими руководителями органа управления (например, на заседании коллегии Министерства).

⁷⁸ Нормативный правовой акт – это письменный официальный документ, принятый (изданный) в определенной форме правотворческим органом в пределах его компетенции и направленный на установление, изменение или отмену правовых норм. В свою очередь под правовой нормой принято понимать общеобязательное государственное предписание постоянного или временного характера, рассчитанное на многократное применение (См.: Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 11 ноября 1996 г. № 781-П ГД «Об обращении в Конституционный Суд Российской Федерации» // СЗ РФ. 1996. № 49. Ст. 5506).

⁷⁹ См.: СЗ РФ. 1997. № 33. Ст. 3895.

⁸⁰ В редакции приказов МВД России № 864-97 г., № 144-98 г., № 379-98 г., № 745-99 г.

Он вправе запрашивать из органов и подразделений системы МВД России не любые документы и материалы, необходимые для выполнения задач, возложенных на Главное управление, а только те из них, которые прямо предусмотрены приказами МВД России (п. 59.21)⁸¹. В соответствии с установленным порядком начальник Главка может внести предложение о запросе не предусмотренных приказами МВД России сведений на рассмотрение курирующему заместителю министра – начальнику ФМС МВД России, который принимает окончательное решение⁸².

Предоставлять отпуска сотрудникам и работникам Главного управления, подразделений, непосредственно подчиненных Главку, а также направлять их в командировки начальник ГУВДТиС может только в установленном порядке (п. 59.20). Представляется неправильным требование Положения о том, что начальник Главка «предоставляет отпуска... начальникам подчиненных ОВДТ... и направляет их в командировки» (п. 59.20). С начальником Главка согласовывается вопрос о предоставлении отпуска и направлении в командировку только начальников ОВДТ.

С другой стороны, чтобы эффективно управлять, необходимо иметь соответствующие властные полномочия. Ряд авторов, видимо, полагая, что такие полномочия у ГУВДТиС имеются, относит его к органам стратегического управления и называет «высшим звеном руководства транспортными органами»⁸³, «руководящим центром управления системы ОВДТ»⁸⁴. Является также весьма распространенной точка зрения о том, что МВД России осуществляет стратегическое управление непосредственно через свои службы и подразделения⁸⁵.

Стратегическое управление – это концепция непрерывного развития системы органов внутренних дел в условиях нестабильной оперативной обстановки как область деятельности высшего руководства, связанная с определением образа действий по достижению перспективных целей и задач системы, с созданием, распределением и использованием ресурсов, поддержанием ряда взаимоотношений между системой и окружением, которые позволяют ей добиваться целей усиления борьбы с преступностью и оставаться восприимчивой к внешним требованиям⁸⁶. Высшие руководите-

⁸¹ Министром внутренних дел России неоднократно издавались приказы, направленные на ограничение внутриведомственной переписки (№ 994-1999 г., № 15-2003 г. и др.).

⁸² Положения об органах управления часто содержат отсылочные нормы, указывающие на то, что субъект управления вправе совершать те или иные действия «в установленном порядке», «в порядке, определяемом нормативными правовыми актами», что почти всегда означает отсутствие у него полномочия, о котором идет речь в данной правовой норме.

⁸³ См.: Управление деятельностью служб общественной безопасности: Учебник / Под ред. Ю.Н. Ольховникова, Ф.Е. Колонтаевского. М.: Академия управления МВД России, 2000. Ч. 1. С. 128.

⁸⁴ См.: Организация управления в органах внутренних дел: Лекции по курсу. М.: Академия управления МВД России, 1999. Ч. 1. С. 20.

⁸⁵ См.: Там же. С. 15.

ли осуществляют стратегическое управление в пределах их компетенции, производной от компетенции органов, которые они возглавляют⁸⁷. Так какое же управление системой органов внутренних дел на транспорте осуществляет Главк – стратегическое, оперативное или то и другое? Достаточно ли у Главка и его руководителя властных полномочий, чтобы эффективно управлять отраслью? Попытаемся разобраться в этих вопросах.

В литературе является преобладающей точка зрения о том, что стратегическое управление осуществляется на всех уровнях системы МВД России⁸⁸. Нет сомнения, что оно осуществляется МВД России, МВД, ГУВД, УВД, УВДТ, даже горрайлиноорганами. Но в отличие от перечисленных органов ГУВДТиС – не орган внутренних дел, а его структурное подразделение⁸⁹. Очевидно, отсюда его «усеченный» правовой статус, в том числе компетенция. В этом случае говорить о стратегическом управлении можно лишь с определенной долей условности.

Ранее уже отмечалось, что неотъемлемым элементом как стратегического, так и оперативного управления является издание нормативных правовых актов. Оно дает возможность использовать правовую форму для повышения действенности и эффективности управления⁹⁰. Между тем, как мы уже выяснили, начальник Главка практически не имеет возможности издавать и направлять в УВДТ за своей подписью нормативные правовые акты. Следовательно, Главк не может непосредственно воздействовать на подчиненные органы и подразделения правовыми средствами управления, считающимися наиболее эффективными⁹¹. В результате, например, оказываются не обеспеченными конкретными властными полномочиями такие функции Главного управления, как «организация работы ОВДТ по выявлению, пресечению и раскрытию преступлений, установлению и розыску преступников, лиц, без вести пропавших, а также установлению личности неопознан-

ных трупов», «организация работы ОВДТ по обеспечению личной безопасности граждан, предотвращению и раскрытию преступлений в сфере экономики, пассажирских и грузовых перевозок», «осуществление непосредственного руководства подразделениями спецперевозок» и другие функции, предусмотренные Положением о ГУВДТиС.

Выбор неправовых форм воздействия у начальника Главка также невелик. Он вправе направить на места информацию о состоянии дел в системе органов внутренних дел на транспорте, положительном опыте работы, развитии криминальной ситуации в транспортном комплексе России, методические рекомендации по тому или иному направлению работы и т.д. Однако подобные управленческие действия, как известно, не влекут юридических последствий.

Стратегическое управление предполагает стратегическое познание⁹². Разработка стратегии на перспективу невозможна без научного прогноза изменений оперативной обстановки⁹³. Вместе с тем Главк не имеет возможности осуществлять систематический мониторинг криминальной ситуации, так как его начальник не вправе самостоятельно истребовать с мест необходимую информацию.

Кроме того, в отличие от других главков, обладающих собственными научно-исследовательскими учреждениями (ГУ ГИБДД, например), ГУВДТиС не имеет даже самостоятельного научно-исследовательского отдела во ВНИИ МВД России и не может организовывать фундаментальные научные исследования. Представляется, что во многом по этой причине до настоящего времени не завершена работа над проектом концепции развития органов внутренних дел на транспорте, начатая по инициативе автора еще в 1997 г. В результате сегодня ГУВДТиС – одно из немногих структурных подразделений Министерства, не имеющих собственной концепции развития. Между тем субъект стратегического управления должен иметь представление о том, чего управляемая им система стремится достичь в конкретном будущем⁹⁴.

Весьма симптоматично, что в результате организованного автором опроса 200 начальников линейных управлений и отделов внутренних дел на транспорте 92,0% респондентов высказались за необходимость безотлагательной доработки и принятия новой концепции развития органов внутренних дел на транспорте.

⁸⁶ См.: Шелякин Н.Д., Дубровицкий Л.П. Стратегическое управление органами внутренних дел: сущность, понятие, методология: Лекция. М.: Академия управления МВД России, 1999. С. 6.

⁸⁷ См.: Шелякин Н.Д. Организационный механизм стратегического управления органами внутренних дел: Лекция. М.: Академия управления МВД России, 2000. С. 3.

⁸⁸ См.: Бутылин В.Н., Слесарева Е.С. К вопросу о субъекте стратегического управления // Стратегическое управление в органах внутренних дел. М.: Академия управления МВД России, 2000. С. 73; Иванов Н.Н., Карпухин Ю.Г. Стратегическое управление: сущность, проблемы, пути решения // Стратегические цели и приоритетные задачи МВД России, основные направления и средства ее реализации: Материалы межв. науч.-практ. конф. М.: Академия МВД России, 1996. Ч. 2. С. 11.

⁸⁹ Заметим, что кроме ГУВДТиС и ГУВД на режимных объектах в системе Министерства и ОВД не существует больше подразделений «внутренних дел», не обладающих статусом органа исполнительной власти.

⁹⁰ См.: Розин Л.М. Вопросы теории актов советского государственного управления и практика органов внутренних дел: Учебное пособие. М., 1974. С. 88.

⁹¹ Более того, нередко нормативные правовые акты, иницируемые заинтересованными подразделениями МВД России, направляются в УВДТ за подписью руководителей Министерства, минуя Главк.

⁹² См.: Чернилов В.И. О содержании понятия стратегического управления // Стратегическое управление в органах внутренних дел. М., 2000. С. 30.

⁹³ См.: Иванов Н.Н., Карпухин Ю.Г. Указ. соч. С. 11.

⁹⁴ См.: Шелякин Н.Д., Дубровицкий Л.П. Указ. соч. С. 5. Подчеркнем, однако, что даже при наличии хорошей концепции, отражающей лишь способность к стратегическому управлению, реализовать ее «в пределах установленных лимитов штатной численности», «за счет перераспределения внутренних резервов», «в пределах выделенных денежных ассигнований» в современных условиях становится делом весьма проблематичным, что «губит на корню» представление о стратегическом управлении.

Стратегическое управление есть стратегическое планирование плюс стратегическое действие⁹⁵. Но даже планирование Главк осуществляет сам по себе, УВДТ сами по себе. Начальник Главка не вправе запрашивать для рецензирования и согласования проекты перспективных планов работы подчиненных управлений. Он не может самостоятельно отменять необоснованные и незаконные решения начальников УВДТ, вызывать их на заслушивание, привлекать к дисциплинарной ответственности, направлять в служебные командировки, осуществлять проверки. Он лишен возможности перераспределять по своему усмотрению, например, в зависимости от показателей оперативно-служебной деятельности УВДТ, централизованно выделяемые подчиненным органам и подразделениям финансовые и материально-технические средства. Практически не имеет Главк и собственных резервов.

Таким образом, разрабатывая проекты необходимых нормативных правовых актов и решений, Главк и его руководство фактически осуществляют лишь функцию «приготовления», «подготовки» к управляющему воздействию. Само же воздействие осуществляют, подписывая соответствующие документы и утверждая решения, вышестоящие органы управления – коллегия Министерства, министр и его заместители.

Перечисленные правовые пробелы, ограничения и недостатки в конечном итоге приводят к следующему:

1) УВДТ и в целом органы внутренних дел на транспорте снабжаются финансовыми и материально-техническими ресурсами в основном по «остаточному принципу», после территориальных органов внутренних дел;

2) руководители УВДТ зачастую «игнорируют» Главк и напрямую обращаются для решения своих вопросов в функциональные подразделения Министерства (ГУМТО, УОКС, УСИА, ФЭД, МУ Службы тыла МВД России, ГУК, ГПУ, ГОИУ МВД России), а также к заместителям Министра и даже Министру;

3) функциональные и отраслевые главки также нередко не согласовывают с ГУВДТиС собственные или иницилируемые решения, касающиеся УВДТ и линейных органов внутренних дел;

4) контроль Главка над оперативно-служебной деятельностью УВДТ во многом дублируется Главным организационно-инспекторским управлением МВД России и другими контролирующими подразделениями, что порождает параллелизм, заорганизованность и неоправданное увеличение документооборота;

5) вопреки установленным правилам Главк издает и направляет на места обязательные для исполнения нормативные правовые акты, во многих случаях не рассчитывая на эффективность обратной связи.

⁹⁵ См.: Общая теория управления: Курс лекций. М.: Российская Академия управления, 1994. С. 247.

На наш взгляд, все это подвергает сомнению не только надежность тезиса о «стратегическом управлении», но и затрудняет оперативное управление УВДТ и не способствует укреплению деловой репутации начальника ГУВДТиС (разумеется, не персонифицированного) как руководителя целой отрасли – транспортной милиции России. Начальник Главка как бы устраняется из процесса управления, превращаясь из ключевой фигуры в номинальную.

По нашему мнению, чтобы избежать этого, предоставляя органу «генеральное» право управлять определенными объектами, необходимо предоставить ему и права производные, более конкретные⁹⁶. Нужен максимальный объем полномочий в области локального правотворчества, административного распорядительства, оперативного руководства, правового «выхода» вовне⁹⁷. Мы, отнюдь, не призываем наделить начальников самостоятельных структурных подразделений Министерства безграничным правом издания нормативных правовых актов. К тому же большинство авторов категорически возражает против этого⁹⁸. Однако в качестве компромиссного варианта может служить, на наш взгляд, предварительное визирование или утверждение нормативных решений начальника Главка, адресованных УВДТ, куратором-заместителем министра, министром, или четкое закрепление в Положении об органе управления круга полномочий, регулируемых нормативными правовыми актами, издаваемыми его руководителем. То, что на местах будут исполнять предписания Главка, а не вышестоящих органов, повысит рейтинг ГУВДТиС в системе органов внутренних дел на транспорте и укрепит его роль в системе управления Министерства в целом. Как утверждает В.О. Елеонский, по объективному характеру ведомственного управления, обусловленному типом современной социальной жизнедеятельности, право на принятие внутриведомственных актов нормативного характера должно быть предоставлено всем без исключения ведомственным начальникам снизу доверху⁹⁹. Представляется, что указанные проблемы должны быть решены законодательным путем, в частности путем принятия федеральных законов «Об административных процедурах» и «О нормативных правовых актах»¹⁰⁰.

⁹⁶ См.: Лазарев Б.М. Указ. соч. С. 174.

⁹⁷ См.: Жамбиева Е.М. Указ. соч. С. 8.

⁹⁸ См.: Розин Л.М. Указ. соч. С. 88; Аверьянов В.Б. Аппарат государственного управления: содержание деятельности и организационные структуры / Под ред. В.В. Цветкова. Киев, 1990. С. 58.

⁹⁹ См.: Елеонский В.О. Нормотворчество в органах внутренних дел (теоретические основы): Автореф. дис... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 1992. С. 17.

¹⁰⁰ См. подробнее об этом: Тихомиров Ю.А. Об административных процедурах // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: Материалы междунар. научно-практ. конф. / Под ред. В.Я. Кикотя. М.: МосУ МВД России, 2003. С. 111-117; Ткач А.Н. Основные проблемы реализации нормотворческой компетенции федеральных органов исполнительной власти и способы их решения // Там же. С. 286-293.

По нашему мнению, в настоящее время имеются достаточно весомые основания и для того, чтобы усомниться в незыблемости положения о том, что ГУВДТиС осуществляет непосредственное управление УВДТ.

Поиск форм и методов упорядочения вертикали исполнительной власти привел политическое руководство страны к идее создания семи федеральных округов и реорганизации института полномочных представителей Президента Российской Федерации в субъектах РФ. Указом Президента Российской Федерации от 4 июня 2001 г. № 644 «О некоторых вопросах Министерства внутренних дел Российской Федерации» в системе управления органами внутренних дел создана новая ступень – окружные подразделения МВД России, именуемые главными управлениями МВД России по федеральным округам¹⁰¹. Основными задачами ГУ МВД России по ФО определены: 1) координация, контроль и анализ деятельности органов внутренних дел в соответствующих федеральных округах; 2) организация деятельности органов внутренних дел в соответствующих федеральных округах по борьбе с организованной преступностью, носящей межрегиональный характер; 3) организация взаимодействия органов внутренних дел с полномочными представителями Президента Российской Федерации в соответствующих федеральных округах.

Указанная правовая конструкция позволяет сделать вывод о том, что органы внутренних дел на транспорте полностью подпадают под управленческое влияние ГУ МВД России по ФО. Более того, в Примерном положении о Главном управлении Министерства внутренних дел Российской Федерации по федеральному округу, утвержденном приказом Министра внутренних дел России от 4 июля 2001 г. № 634, прямо говорится о том, что ГУ МВД России по ФО распространяет свои полномочия на органы внутренних дел на транспорте. В этой связи необходимо отметить, что ни в данном указе, ни в Примерном положении о Главном управлении Министерства внутренних дел Российской Федерации по федеральному округу, ни в Положении о Службе общественной безопасности Министерства внутренних дел Российской Федерации, утвержденном приказом МВД России от 28 сентября 2001 г. № 858, ни в Положении о ГУВДТиС полномочия ГУ МВД России по ФО, Службы общественной безопасности и ГУВДТиС в вопросах управления деятельностью органов внутренних дел на транспорте не разграничиваются. В Примерном положении сказано лишь, что ГУ МВД России по ФО взаимодействует в пределах своей компетенции с главными управлениями и управлениями МВД России.

Представляется, что при наличии дублирующих задач и функций ГУ МВД России по ФО и ГУВДТиС их правовой статус и компетенция могут быть подвергнуты необоснованному смещению. Тот факт, что ГУ МВД

¹⁰¹ Далее – ГУ МВД России по ФО.

России по ФО является едва ли не равнозначной ступенью управления в системе «ЛУВД, ЛОВД – УВДТ – ГУВДТиС» аргументируется нормами ранее упоминаемых указов Президента Российской Федерации, в которых говорится:

1) руководители главных управлений по федеральным округам назначаются на должность и освобождаются от должности Президентом Российской Федерации по представлению министра внутренних дел России;

2) начальнику главного управления по федеральному округу может быть присвоено специальное звание генерал-полковника милиции или генерал-полковника внутренней службы;

3) начальник Главного управления МВД России по Южному федеральному округу одновременно является заместителем министра внутренних дел России.

Для сравнения отметим, что начальник ГУВДТиС назначается министром внутренних дел, не может по должности являться заместителем министра и ему может быть присвоено предельное специальное звание по должности – генерал-лейтенант милиции или генерал-лейтенант внутренней службы. В пользу ГУВДТиС в анализируемой проблеме свидетельствует лишь то, что его компетенция распространяется на всю систему органов внутренних дел на транспорте, тогда как каждое ГУ МВД России по ФО ограничивает свое управленческое влияние группой органов, расположенных в пределах соответствующего федерального округа.

Резюмируя сказанное, отметим, что появление в системе управления органами внутренних дел на транспорте сразу двух промежуточных ступеней – главных управлений МВД России по ФО и Службы общественной безопасности МВД России (впрочем, как и других служб Министерства)¹⁰² – в совокупности с другими факторами существенно ограничивает правовое положение ГУВДТиС как управляющего субъекта, способствует возникновению дублирующих функций и опосредует управление органами внутренних дел на транспорте¹⁰³. По нашему мнению, с полным основанием назвать управление стратегическим и непосредственным можно будет только тогда, когда ГУВДТиС (как и ГУВД на режимных объектах, осуществляющее не организационно-методическое руководство, а непосредственное управление подчиненными органами) будет наделено достаточными для этого властными полномочиями, реализуемыми без участия (при минимальном участии) промежуточных звеньев. При распределении компетен-

¹⁰² Мы не рассматриваем здесь ситуации, при которых органами внутренних дел на транспорте, дислоцированными в пределах того или иного территориального образования, руководят министры внутренних дел, начальники ГУВД, УВД как старшие оперативные начальники.

¹⁰³ В этой связи следует согласиться с Б.М. Лазаревым, считающим, что «создание какого-либо нового органа часто вызывает необходимость изменения компетенции существующих. Когда это не учитывается, тоже нарушается слаженность в работе аппарата» (Лазарев Б.М. Указ. соч. С. 153.).

ции между органами необходимо соблюсти принцип: управленческие функции применительно к одним и тем же управляемым объектам должны выполняться по возможности минимальным количеством органов, чтобы не было чрезмерного расщепления функций¹⁰⁴.

Таким образом, совершенствование управления органами внутренних дел на транспорте со стороны ГУВДТиС МВД России представляется важной и актуальной проблемой, объективно необходимым процессом и во многом обуславливается глубиной научного подхода к установлению правового статуса и определению компетенции этого управляющего субъекта. Разумеется, проблемы управленческой деятельности ГУВДТиС не исчерпываются рассмотренными вопросами. Не менее важными представляются вопросы о принципах его организационного построения, формах и методах управленческой деятельности, а также критериях ее оценки; о промежуточных уровнях управления, дублировании функций, прямых и обратных связях, профессиональной компетентности управленческих работников и других важных проблемах.

§ 2. Компетенция органов внутренних дел на транспорте и проблемы ее реализации

Немалые успехи, достигнутые отечественными учеными-юристами в разработке проблематики компетенции¹⁰⁵ (Ц.А. Ямпольская, В.С. Пронина, А.В. Мицкевич, Б.М. Лазарев, Д.Н. Бахрах, Ю.А. Тихомиров и др.), избавляют нас от необходимости еще раз исследовать природу и обосновывать значение этой научной дефиниции. В настоящее время «компетенция» и без того является ключевым понятием публичного права, осью политической борьбы, ядром конституционных и управленческих отношений¹⁰⁶. Однако решение специальной исследовательской задачи в настоящей части работы требует формирования как бы научно-методологического «каркаса», своеобразной «матрицы» исследования компетенции органов внутренних дел на транспорте. Поэтому, несколько ограничивая себя в полемике, обратимся к «сухому остатку», квинтэссенции современных теоретических воззрений на понятие и содержание компетенции органов государственного управления.

Наиболее плодотворной разработкой последних лет, впитавшей в себя существующие научные представления об исследуемом понятии, можно по праву считать теорию компетенции, разработанную Ю.А. Тихомировым. Согласно этой теории под компетенцией в самом общем виде понимается возложенный законно на уполномоченный субъект объем публичных дел.

¹⁰⁴ См.: Лазарев Б.М. Указ. соч. С. 156.

¹⁰⁵ Лат. «competentia» – ведение, способность, принадлежность по праву; «competere» – добиваться, соответствовать, подходить.

¹⁰⁶ См.: Тихомиров Ю.А. Теория компетенции... С. 3.

Будучи сложным правовым явлением, компетенция состоит из элементов двоякого рода. К собственно компетенционным элементам относятся: а) нормативно установленные цели; б) предметы ведения как юридически определенные сферы и объекты воздействия; в) властные полномочия как гарантированная законом мера принятия решений и совершения действий. Сопутствующим элементом является ответственность за их неисполнение¹⁰⁷.

Разумеется, не все ученые, занимающиеся рассматриваемой проблематикой, разделяют данный подход и принимают указанные постулаты без доказательств. Напротив, диапазон мнений по этому вопросу весьма широк. Вместе с тем, если руководствоваться уже испытанным нами методом исключения, то при анализе наиболее распространенных точек зрения становится очевидным, что наличие в структуре компетенции такого элемента, как властные полномочия, не оспаривается никем¹⁰⁸. Более того, ему придается важное значение.

П.Т. Василенков, например, считает, что «с юридической точки зрения главным в компетенции являются властные полномочия»¹⁰⁹.

Ю.М. Козлов полагает, что государственно-властные полномочия выражаются прежде всего в издании исполнительными органами правовых актов в пределах своей управленческой компетенции и в обеспечении их исполнения имеющимися в их распоряжении организационными и юридическими средствами (включая средства административного, то есть внесудебного, принуждения). По его мнению, наличие определенного объема юридически-властных полномочий, выражаемых вовне, т. е. за пределами данного органа, – наиболее существенный элемент компетенции органов исполнительной власти¹¹⁰.

В.С. Пронина называет право издания актов и непосредственного применения мер государственного принуждения самой «юридизированной» частью компетенции органа государства¹¹¹.

Другое дело, что властные полномочия нередко объявляются единственным элементом компетенции¹¹². Именно по этой причине в науке адми-

¹⁰⁷ См.: Тихомиров Ю.А. Указ. соч. С. 56.

¹⁰⁸ Несмотря на некоторое несовпадение взглядов, под властными полномочиями в юридической литературе обычно понимаются права и обязанности, связанные с осуществлением власти, участием в управленческих отношениях, в том числе право издавать определенные акты (См.: Словарь административного права. М., 1999. С. 32).

¹⁰⁹ Государственное управление и административное право... С. 163.

¹¹⁰ См.: Административное право: Учебник / Под ред. Ю.М. Козлова, Л.Л. Попова. М., 2001. С. 148.

¹¹¹ См.: Пронина В.С. Центральные органы управления народным хозяйством... С. 52.

¹¹² См., напр.: Лазарев Б.М. Компетенция органов управления... С. 26-27; Булыгин Ю.Е. Организация социального управления (основные понятия и категории): Словарь-справочник / Под ред. И.Г. Безуглова. М., 1999. С. 126; Пронина В.С. Указ. соч. С. 47; Шестаев Н.Т. Указ. соч. С. 109; Государственное управление: основы теории и организации: Учебник / Под ред. В.А. Козбаненко... С. 447.

нистративного права понятие компетенции длительное время употребляется в двух значениях: 1) как круг ведения, сфера деятельности органа государства; 2) как совокупность прав и обязанностей, предоставленных органу государства для осуществления своих задач¹¹³. Соответственно и ученые разделились на группы единомышленников и оппонентов, а в науке предпринимаются попытки «развести» стороны и урегулировать спор¹¹⁴.

Мы же полагаем, что указанные значения понятия компетенции взаимосвязаны и между ними нет непроходимой стены. Более того, представляется, что этот спор не вполне по существу. Ведь полномочия в «чистом» виде существуют лишь как абстракция. Какой в них толк, если не определено, в какой сфере деятельности они должны реализовываться, на какие объекты должны быть обращены? Образно говоря, это та же самая сила, которую не к чему приложить. На наш взгляд, правы те авторы, которые корректно, но бескомпромиссно указывают на неразрывную связь полномочий органа с предметами его ведения. Например, Д.Н. Бахрах считает, что «компетенция состоит из совокупности властных полномочий относительно определенных предметов ведения»¹¹⁵. По мнению Ц.А. Ямпольской, компетенция органа – это «точно определенный, в зависимости от назначения органа, круг подведомственных ему вопросов с соответствующим объемом прав и обязанностей, необходимых для осуществления деятельности»¹¹⁶. Менее четко, но в том же контексте выразил свою мысль В.В. Копейчиков. Он понимает под компетенцией «вытекающие из задач, которые призвана решать государственная организация, закрепленные за нею конкретные права и обязанности, совокупность этих прав и обязанностей, являющихся, в свою очередь, детализацией свойственных данной государственной организации предметов ведения»¹¹⁷.

¹¹³ См.: Мицкевич А.В. Субъекты советского социалистического права... С. 268. Вслед за А.В. Мицкевичем Б.М. Лазарев пишет, что слово «компетенция» имеет два прочно вошедших в обиход значения: 1) круг вопросов, в которых данное лицо или лица обладают познаниями («ведает что-то»); 2) круг полномочий (прав и обязанностей «ведать чем-то»). В связи с этим, по мнению Б.М. Лазарева, говорят о фактической компетентности в тех или иных вопросах и об официальной компетенции органов и должностных лиц (См.: Лазарев Б.М. Указ. соч. С. 11). Появились, правда, и исследования, включающие в понятие компетенции цели, задачи, функции органа, его формы и методы деятельности и т.д.

¹¹⁴ В частности, И.Л. Бачило предложила различать «компетенцию» как нормативно-правовую категорию – и в этом случае она совпадает с таким элементом статуса, как полномочия, охватывая лишь совокупность прав и юридических обязанностей, – и «компетенцию» как научно-практическую, правовую категорию, которой постоянно оперирует практика в целях наиболее полной характеристики правового положения субъекта. В этом случае данный термин охватывает такие элементы правового статуса, как цели, задачи, функции, полномочия, название органа, характеризующее его место в системе управления (См.: Бачило И.Л. Организация советского государственного управления. Правовые проблемы... С. 103).

¹¹⁵ Бахрах Д.Н. Административное право России... С. 178.

¹¹⁶ Ямпольская Ц.А. Указ. соч. С. 159, 187.

¹¹⁷ Копейчиков В.В. Механизм Советского государства. М., 1968. С. 133.

Важно обратить внимание на одну характерную особенность властных полномочий органов государственного управления. В литературе по административному праву подчеркивается, что публичная сфера предполагает соединенность прав и обязанностей в формулу «полномочия» как правообязанность, которую нельзя не реализовать в публичных интересах¹¹⁸. Мы солидаризируемся с позицией ученых-административистов, справедливо указывающих на то, что властное полномочие органа – это не только его право, но одновременно и его обязанность, т. е. правообязанность органа¹¹⁹. В то же время нельзя, на наш взгляд, сбрасывать со счетов нормативно определенную свободу усмотрения органа управления при осуществлении им своих полномочий. В статутных (компетенционных) актах почти всегда содержатся диспозитивные правовые нормы, предоставляющие управляющему субъекту при наличии определенных обстоятельств альтернативный выбор варианта поведения.

Наукой административного права разработаны наиболее типичные полномочия органа государственного управления (должностного лица):

1) *руководит* (полнообъемное решение вопросов и выполнение всех нижеследующих полномочий);

2) *управляет* (императивные указания, распоряжения);

3) *решает* (устанавливает, определяет, утверждает, создает, оформляет, представляет);

4) *участвует* (формирование, разработка, согласование, порядок использования (имущества, например), содействие);

5) *нормирует* (введение правил, принятие правовых актов, установление нормативно-технических и иных документов);

6) *организует* (создает условия, стимулирует, поддерживает, выполняет, осуществляет, инструктирует);

7) *разрабатывает* (предложения, проекты, программы, прогнозы, аналитическую информацию);

8) *указывает* (отмена актов, приостановление действий, создание организаций, предписание по совершению действий);

9) *координирует* (объединение планов и программ, согласование актов, действий и позиций, целевые установки, информационное обеспечение);

10) *контролирует* (проверки, ревизии, отчеты, информации);

11) *запрещает* (отменяет, признает недействительным, приостанавливает)¹²⁰.

¹¹⁸ См.: Тихомиров Ю.А. Административное право и процесс: Полный курс... С. 166.

¹¹⁹ См.: Ямпольская Ц.А. Указ. соч. С. 187; Мицкевич А.В. Указ. соч. С. 270; Пронина В.С. Указ. соч. С. 49; Цабрия Д.Д. Статус органа управления... С. 127. Заметим, что для органов управления способность участвовать в административно-правовых отношениях фактически является их обязанностью, ибо она есть основное средство реализации их компетенции, а следовательно, и правоспособности (См.: Алехин А.П., Кармолицкий А.А., Козлов Ю.М. Указ. соч. С. 45).

¹²⁰ См.: Тихомиров Ю.А. Теория компетенции... С. 57.

В теории компетенции выделяются также типичные предметы ведения, различные комбинации которых как объектов воздействия отличают компетенцию разных субъектов права¹²¹.

Выясним теперь, входят ли в состав компетенции цели, задачи и функции органов управления? В литературе по административному праву по этому вопросу можно встретить прямо противоположные точки зрения.

Одни ученые считают цели, задачи и функции элементами компетенции¹²². Другие (Ц.А. Ямпольская, Б.М. Лазарев, Д.Н. Бахрах, В.В. Копейчиков, Н.Т. Шестаев, А.Ю. Якимов) придерживаются иного мнения.

Получил распространение подход, в соответствии с которым цели, задачи и функции исследуются как смежные, производные, а иногда и тождественные понятия¹²³. К примеру, Ю.А. Тихомиров, понимая под установленными целями способ длительной нормативной ориентации субъектов права и устойчивую деятельность по достижению этих целей, отождествляет их с публичными функциями и задачами¹²⁴. В.Г. Афанасьев отмечает, что под задачами зачастую понимаются функции, которые призван осуществлять тот или иной орган¹²⁵. По мнению Д.А. Ковачева, задачи государственного органа представляют собой цели, достижения которых он должен добиваться всей своей деятельностью¹²⁶. Видимо, не случайно Д.Н. Бахрах выделил цели, задачи и функции в самостоятельный целевой блок элементов административно-правового статуса государственного коллективного субъекта¹²⁷.

Безусловно, указанный блок служит основой для решения вопроса о том, какими полномочиями следует наделить соответствующий орган. Однако при решении вопроса о составе компетенции цели деятельности и способы их достижения представляют собой разноплановые явления, в связи с чем такое объединение носило бы искусственный характер. Известно, что

¹²¹ См.: Там же. С. 56.

¹²² См., напр.: Атаманчук Г.В. Государственное управление: проблемы методологии правового исследования... С. 120; Правовые основы Российского государства: Учебное пособие / Под ред. Н.А. Машкина. М., 2002. С. 98; Мицкевич А.В. Указ. соч. С. 269; Хижняков Н.Г. Указ. соч. С. 27; Административное право: Учебник / Под ред. Ю.М. Козлова, Л.Л. Попова... С. 150.

¹²³ То же самое мы наблюдаем в положениях об органах управления. Если, скажем, в положении выделяются разделы «Цели», «Задачи» и «Функции», то в них почти неизбежно встречаются повторы и дублирование одних и тех же действий органа управления или направлений его деятельности. Бывает и так, что в одних положениях одна и та же группа прав и обязанностей органа именуется функциями, в других - полномочиями, в третьих - задачами и т.д.

¹²⁴ См.: Тихомиров Ю.А. Указ. соч. С. 56, 58.

¹²⁵ См.: Афанасьев В.Г. Системность и общество. М., 1980. С. 148.

¹²⁶ См.: Ковачев Д.А. Функция, задача, компетенция и правоспособность государственного органа // Правоведение. 1985. № 4. С. 43.

¹²⁷ См.: Бахрах Д.Н. Коллективные субъекты административного права... С. 71.

функции отражают содержание деятельности, т. е. то, что «делает» государственный орган¹²⁸. Однако, как верно замечает А.Ю. Якимов, нецелесообразно полагать, что в компетенции как бы отдельно «присутствуют» функции и полномочия (права и обязанности)¹²⁹. Функции управления сами по себе – явления не юридические и поэтому не могут быть элементами компетенции¹³⁰. Компетенция органа очерчивается путем указания на управленческие функции, возложенные на орган применительно к той или иной сфере деятельности. В результате у органа возникают права и обязанности по выполнению указанных функций применительно к соответствующим объектам управления¹³¹. Следовательно, речь идет лишь о способе нормативного закрепления компетенции, а не о включении функций в ее структуру. В компетенцию входят не сами управленческие функции, которые орган вправе и обязан выполнять, а право и обязанность осуществлять определенного рода функции управления¹³².

Таким образом, содержанием компетенции органа государственного управления следует считать его *права и обязанности в определенной сфере деятельности (по определенному кругу вопросов)* по достижению поставленных целей, решению конкретных задач и осуществлению возложенных на орган функций¹³³.

Мы уже убедились в том, что атрибутивные элементы правового статуса органов внутренних дел на транспорте имеют слабую регламентацию в статутных нормативных правовых актах. А как обстоит дело с собственно компетенционными элементами? Представляется, что существенно углубить наше представление о них поможет все тот же анализ действующего законодательства, подзаконных, в том числе ведомственных, нормативных правовых актов.

Закон признается единственной основой деятельности всех государственных структур, что означает сужение дискреционной сферы и большую степень «связанности» компетенции органов управления¹³⁴. Поэтому в юрико-иерархическом плане логично начать с законодательного уровня исследования компетенции органов внутренних дел на транспорте.

¹²⁸ См.: Бачило И.Л. Функции органов управления... С. 54.

¹²⁹ См.: Якимов А.Ю. Статус субъекта административной юрисдикции и проблемы его реализации... С. 31.

¹³⁰ См.: Лазарев Б.М. Указ. соч. С. 40.

¹³¹ См.: Там же. С. 29-31.

¹³² См.: Там же. С. 40.

¹³³ Аналогичное мнение впоследствии высказывает и Ю.А. Тихомиров. Он пишет, что компетенция органа государственной власти – это «совокупность полномочий органа государственной власти по предметам ведения...» (Тихомиров Ю.А. Указ. соч. С. 116).

¹³⁴ См.: Тихомиров Ю.А. Указ. соч. С. 48. Добавим, что для органов управления применим не общедозволительный, а разрешительный принцип деятельности – они вправе делать только то, что разрешено законом.

Однако прежде обратим внимание на одну важную деталь, касающуюся обеспечения сотрудников органов внутренних дел полной и точной правовой информацией, в частности информацией о законодательных и подзаконных нормативных актах¹³⁵. Примечательно, что в Классификаторе правовых актов, одобренном Указом Президента Российской Федерации от 15 марта 2000 г. № 511 (в редакции Указа от 5 октября 2002 г. № 1129) предусмотрено, казалось бы, все, вплоть до раздела «Уборка мусора, содержание придомовых территорий». Имеются разделы «Безопасность дорожного движения», «Вневедомственная охрана», «Паспортно-визовая служба» и другие. Однако разделы «Органы внутренних дел на транспорте», «Обеспечение правопорядка на транспорте» отсутствуют.

В этой связи надо отдать должное разработчикам Инструкции о порядке ведения систематизированного учета нормативных правовых актов в органах внутренних дел Российской Федерации, утвержденной приказом МВД России от 3 октября 1997 г. № 642¹³⁶. В прилагающемся к упомянутому приказу Классификаторе систематизированной картотеки нормативных правовых актов в системе МВД России предусмотрены подразделы «Органы внутренних дел на транспорте. Образование. Функции и права. Положение, структура и штаты» (180.015.000) и «Охрана общественного порядка и борьба с преступностью на транспорте» (180.015.010).

Примечательно, что указанные подразделы включены в раздел «Законодательство о транспорте и связи» (180.000.000), а не в раздел «Законодательство об охране общественного порядка и общественной безопасности» (370.000.000)¹³⁷. Это полностью соответствует нашей идее о значительно большем тяготении субъекта управления к внешней, а не к внутренней сре-

¹³⁵ В широком смысле слова под правовой информацией следует понимать содержание данных (сообщений), использование которых предопределяет решение той или иной правовой задачи или способствует ее решению. Источники правовой информации подразделяются на официальные и неофициальные. К официальным источникам правовой информации относятся акты высших органов государственной власти, нормативные акты министерств и иных федеральных органов исполнительной власти, нормативно-правовые решения местных органов власти, а также акты высших судебных органов. Под неофициальными источниками правовой информации понимаются приказы и распоряжения руководителей предприятий, учреждений и организаций, научно-правовые исследования, юридические доктрины и т.д. (См.: Систематизированный юридический учет и другие виды систематизации нормативных правовых актов // Организация правовой работы в системе МВД России: Сборник правовых актов, организационных документов и информационно-аналитических материалов / Под ред. В.В. Черникова. М.: Типография МВД России, 2002. С. 576-577).

¹³⁶ В редакции приказов МВД России № 864-97 г., № 144-98 г., № 379-98 г., № 745-99 г.

¹³⁷ Как представляется, соответствующие учетные карточки должны быть продублированы согласно внутренней рубрикации раздела 370.000.000.

де функционирования, и лишний раз подчеркивает специфику внешненаправленной деятельности органов внутренних дел на транспорте¹³⁸.

Однако, работая с картотечкой в Главном правовом управлении МВД России, автор к своему разочарованию обнаружил в интересующих его разделах лишь несколько десятков карточек, большинство из которых составлено либо на индивидуальные правовые акты, либо на нормативные акты, устаревшие или утратившие силу. С учетом того, что еженедельно только федеральными органами государственной власти Российской Федерации принимается в среднем около сотни нормативных правовых актов, хотелось бы ускорить компьютеризацию процесса обеспечения правовой информацией в системе МВД России¹³⁹.

Вернемся к анализу действующего законодательства. При этом еще раз выразим сожаление по поводу отсутствия статутного отраслевого федерального закона «Об органах внутренних дел». Этот факт нарушает логику правового регулирования и представляет собой существенный пробел в установлении компетенции органов внутренних дел на транспорте. Он побуждает нас вновь обратиться к тематическим законам¹⁴⁰.

Компетенционной нормой, устанавливающей общие (концентрированные) полномочия органов внутренних дел на транспорте по нескольким предметам их ведения, является ч. 3 ст. 23 Федерального закона от 10 января 2003 г. № 17-ФЗ «О железнодорожном транспорте в Российской Федерации»¹⁴¹. В ней говорится, что «обеспечение общественного порядка на железнодорожном транспорте общего пользования и борьба с преступностью осуществляются органами внутренних дел на транспорте...».

¹³⁸ Следует согласиться с Л.Л. Поповым, полагающим, что внутриорганизационные отношения всех государственных органов в основном одинаковы, похожи, однотипны независимо от того, где они осуществляются: в органах исполнительной власти, законодательных или судебных. Эти отношения охватывают информационно-аналитическую работу, делопроизводство, прием на работу, перемещение по службе, увольнение, дисциплинарную ответственность, поощрение, материально-техническое обеспечение и т.п. Вся эта деятельность носит вспомогательный характер и регулируется нормами административного права (См.: Попов Л.Л. Сущность административного права // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: Сб. тезисов статей. М.: Московский университет МВД России, 2003 С. 7).

¹³⁹ Подробнее об этом см.: Власенко Н.А. Компьютерные справочные правовые системы в юридической практике // Организация правовой работы в системе МВД России: Сб. правовых актов, организационных документов и информационно-аналитических материалов... С. 588-594.

¹⁴⁰ В статутном акте должны содержаться стратегические цели (задачи), предметы ведения и укрупненные (концентрированные) полномочия. В тематическом акте – производные от укрупненных более конкретные детали полномочия с указанием на способы их осуществления (См.: Тихомиров Ю.А. Указ. соч. С. 83). Поэтому суть нелогичности и несогласованности в нашем случае заключается в том, что доминанту или приоритет получили нормы тематического, а не статутного акта.

¹⁴¹ См.: СЗ РФ. 2003. № 2. Ст. 169.

Это означает, что органы внутренних дел на транспорте вправе и обязаны:

- 1) обеспечивать общественный порядок;
- 2) осуществлять борьбу с преступностью;
- 3) исполнять указанные правообязанности на железнодорожном транспорте общего пользования.

При этом они не могут уклоняться от реализации указанных прав и выполнения обязанностей или выходить за их пределы.

К сожалению, процитированная норма является на сегодняшний день единственным в действующем российском законодательстве прямым правовым предписанием, устанавливающим на уровне федерального закона общую компетенцию органов внутренних дел на транспорте как уполномоченного государственного института (хотя и относительно одного из видов транспорта).

Важным субъектом компетенции является милиция на железнодорожном, водном и воздушном транспорте (транспортная милиция). Ее полномочия и предметы ведения устанавливаются федеральными законами и конкретизируются указами и распоряжениями Президента Российской Федерации, постановлениями и распоряжениями Правительства Российской Федерации, приказами министра внутренних дел России, положениями и другими нормативными правовыми актами.

Транспортная милиция обладает многими правами и выполняет большинство общих обязанностей, предусмотренных ст. 10 и 11 Закона РФ «О милиции»¹⁴². Это позволяет говорить о законодательном закреплении совместной компетенции транспортной и территориальной милиции.

В какой части совпадают их основные полномочия?

Транспортная милиция, как и территориальная, в соответствии с поставленными перед ней задачами обязана:

- 1) предотвращать и пресекать преступления и административные правонарушения; выявлять обстоятельства, способствующие их совершению, и в пределах своих прав принимать меры к устранению данных обстоятельств;
- 2) оказывать помощь гражданам, пострадавшим от преступлений, административных правонарушений и несчастных случаев, а также находящимся в беспомощном либо ином состоянии, опасном для их здоровья и жизни;
- 3) принимать и регистрировать заявления, сообщения и иную поступающую информацию о преступлениях, административных правонарушениях и событиях, угрожающих личной или общественной безопасности, своевременно принимать меры, предусмотренные законодательством;

¹⁴² См.: Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1991. № 16. Ст. 503; 1993. № 10. Ст. 360; № 32. Ст. 1231; № 33. Ст. 1316; СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 2964; 1999. № 14. Ст. 1666; № 49. Ст. 5905; 2000. № 31. Ст. 3204; № 46. Ст. 4537; 2001. № 1. Ст. 15. № 24. Ст. 2416.

- 4) выявлять и раскрывать преступления;
 - 5) возбуждать уголовные дела, производить дознание и осуществлять неотложные следственные действия;
 - 6) разыскивать лиц, совершивших преступления, скрывающихся от органов дознания, следствия и суда, уклоняющихся от исполнения уголовного наказания, без вести пропавших и иных в случаях, предусмотренных законодательством, а также разыскивать похищенное имущество;
 - 7) осуществлять по подведомственности производство по делам об административных правонарушениях;
 - 8) выдавать разрешения на хранение или хранение и ношение гражданского и служебного оружия, транспортирование, ввоз на территорию РФ и вывоз из РФ указанного оружия и патронов к нему; контролировать соблюдение установленных федеральным законом правил оборота служебного и гражданского оружия;
 - 9) проводить экспертизы по уголовным делам и по делам об административных правонарушениях, а также научно-технические исследования по материалам оперативно-розыскной деятельности;
 - 10) принимать при авариях, катастрофах, пожарах, стихийных бедствиях и других чрезвычайных обстоятельствах неотложные меры по спасению людей и оказанию им первой медицинской помощи, а также по охране имущества, оставшегося без присмотра; участвовать в соответствии с законом в обеспечении правового режима чрезвычайного или военного положения в случае их введения на территории РФ или в отдельных ее местностях, а также в проведении карантинных мероприятий во время эпидемий и эпизоотий;
 - 11) контролировать соблюдение гражданами и должностными лицами установленных правил регистрационного учета граждан РФ, а также соблюдение иностранными гражданами и лицами без гражданства установленных для них правил въезда, выезда, пребывания и транзитного проезда через территорию РФ;
 - 12) обеспечивать сохранность найденных и сданных в милицию документов, вещей, ценностей и другого имущества, принимать меры по их возврату законным владельцам либо по реализации в установленном порядке и др.
- Как и территориальная, транспортная милиция для выполнения возложенных на нее обязанностей вправе:*
- 1) требовать от граждан и должностных лиц прекращения преступления или административного правонарушения;
 - 2) проверять у граждан и должностных лиц документы, удостоверяющие личность, если имеются достаточные основания подозревать их в совершении преступления или административного правонарушения, а при наличии достаточных данных о том, что они имеют при себе оружие, боеприпасы, взрывчатые вещества, взрывные устройства, наркотические сред-

ства или психотропные вещества, производить в порядке, установленном федеральным законом, личный досмотр лиц, досмотр их вещей, ручной клади и багажа, изымать указанные предметы, средства и вещества при отсутствии данных о наличии законных оснований для их ношения и хранения; проверять у физических и юридических лиц разрешения (лицензии) на совершение определенных действий или занятие определенной деятельностью, контроль за которыми возложен на милицию законодательством Российской Федерации;

3) составлять протоколы об административных правонарушениях, осуществлять административное задержание, применять другие меры, предусмотренные законодательством об административных правонарушениях; задерживать лиц, незаконно проникнувших либо пытавшихся проникнуть на охраняемые милицией территории и объекты, проверять у них документы, удостоверяющие личность, получать от указанных лиц объяснения, производить в установленном федеральным законом порядке их личный досмотр и досмотр их вещей, а также досмотр их транспортных средств, с помощью которых были совершены проникновение либо попытка проникновения на охраняемые милицией территории и объекты;

4) производить в предусмотренных законом случаях и порядке уголовно-процессуальные действия;

5) задерживать и содержать под стражей в соответствии с законом лиц, подозреваемых в совершении преступления, а также лиц, в отношении которых мерой пресечения избрано заключение под стражу;

6) задерживать и доставлять в приемники-распределители, центры временного содержания для несовершеннолетних правонарушителей, а также центры социальной реабилитации лиц в случаях и порядке, предусмотренных законом;

7) доставлять в медицинские учреждения либо в дежурные части органов внутренних дел и содержать в них до вытрезвления лиц, находящихся в общественных местах в состоянии опьянения и утративших способность самостоятельно передвигаться или ориентироваться в окружающей обстановке, либо могущих причинить вред окружающим или себе;

8) вносить в соответствии с законом в государственные органы, организации и общественные объединения обязательные для рассмотрения представления и предложения об устранении обстоятельств, способствующих совершению правонарушений;

9) осуществлять предусмотренные законодательством учеты физических и юридических лиц, предметов и фактов и использовать данные этих учетов;

10) осуществлять оперативно-розыскную деятельность в соответствии с федеральным законом;

11) входить беспрепятственно в жилые и иные помещения граждан, на принадлежащие им земельные участки, на территорию и в помещения, за-

нимаемые организациями, и осматривать их при преследовании лиц, подозреваемых в совершении преступлений, либо при наличии достаточных данных полагать, что там совершено или совершается преступление, произошел несчастный случай, а также для обеспечения личной безопасности граждан и общественной безопасности при стихийных бедствиях, катастрофах, авариях, эпидемиях, эпизоотиях и массовых беспорядках;

12) проводить в установленном законом порядке освидетельствование лиц, подозреваемых в совершении преступления или административного правонарушения, для определения наличия в организме алкоголя или наркотических средств либо направлять или доставлять данных лиц в медицинское учреждение, если результат освидетельствования необходим для подтверждения или опровержения факта правонарушения или объективно рассмотрения дела о правонарушении;

13) производить по решению начальника органа внутренних дел (органа милиции) или его заместителя оцепление (блокирование) участков местности при ликвидации последствий стихийных бедствий, аварий, катастроф, проведении карантинных мероприятий в случае эпидемий или эпизоотий, пресечении массовых беспорядков и групповых действий, нарушающих работу транспорта, связи, организаций, а также при розыске совершивших побег осужденных и лиц, заключенных под стражу, преследовании лиц, подозреваемых в совершении преступлений, осуществляя при необходимости досмотр транспортных средств;

14) не допускать граждан на отдельные объекты, обязывать их остаться или покинуть эти объекты в целях защиты здоровья, жизни и имущества граждан, проведения следственных и розыскных действий;

15) изымать у граждан и должностных лиц документы, имеющие признаки подделки, а также вещи, предметы и вещества, изъятые из гражданского оборота, находящиеся у граждан без специального разрешения, хранить бесхозное имущество и в установленном порядке решать вопрос об их дальнейшей принадлежности;

16) получать безвозмездно от учреждений и граждан информацию, за исключением случаев, когда законом установлен специальный порядок получения соответствующей информации, и т.д.

Необходимо отметить, что в приведенных нами перечнях отсутствуют полномочия, которые полностью или в основном находятся за пределами компетенции транспортной милиции и составляют компетенцию милиции территориальной. Так, в соответствии с Положением о Государственной инспекции безопасности дорожного движения Министерства внутренних дел Российской Федерации¹⁴³, к компетенции подразделений ГИБДД полностью относятся права и обязанности, перечисленные в п. 9 ст. 10 и п. 23

¹⁴³ См.: Указ Президента РФ от 15 июня 1998 года № 711 (с изм. от 2 июля 2002 г.) // СЗ РФ. 1998. № 25. Ст. 2897.

ст. 11 Закона РФ «О милиции». Согласно Положению о вневедомственной охране при органах внутренних дел Российской Федерации¹⁴⁴ прерогативой подразделений вневедомственной охраны при территориальных органах внутренних дел является обязанность охранять на основе договоров с физическими или юридическими лицами принадлежащее им имущество; инспектировать подразделения охраны организаций; давать обязательные к исполнению предписания по устранению недостатков, выявленных в технической укрепленности объектов, и обеспечению сохранности государственной и муниципальной собственности (п. 11 ст. 10). Аналогичным образом закрепляются в нормативных правовых актах разного уровня доминирующие полномочия подразделений паспортно-визовой службы органов внутренних дел (п. 17 ст. 10).

Следует подчеркнуть, что указанное нормативное распределение компетенции в системе МВД России естественным образом экстраполируется на ведомственную сферу нормотворчества. Например, в Наставлении по организации работы городских, районных органов внутренних дел и линейных органов внутренних дел на транспорте, объявленном приказом МВД России от 20 сентября 1994 г. № 260, имеются главы «Лицензионно-разрешительная деятельность», «Работа подразделений Государственной автомобильной инспекции», «Охрана объектов всех форм собственности подразделениями вневедомственной охраны», «Обеспечение паспортной системы и правил пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства». Работа же линейных органов внутренних дел на транспорте лишь фрагментарно «вплетается» в те или иные разделы, в целом оставаясь незамеченной. Поэтому в связи с существующим нормативным распределением компетенции в структуре органов внутренних дел на транспорте в настоящее время отсутствуют подразделения ГИБДД, вневедомственной охраны, по лицензионно-разрешительной работе, паспортно-визовой службы.

Совместная компетенция органов внутренних дел на транспорте (транспортной милиции) с территориальными органами внутренних дел, а также иными субъектами устанавливается и некоторыми другими федеральными законами.

Так, она установлена ст. 151 Уголовно-процессуального кодекса РФ в части определения законодателем преступлений, предварительное следствие и дознание по которым производится следователями и дознавателями органов внутренних дел¹⁴⁵.

Новым Кодексом РФ об административных правонарушениях к компетенции органов внутренних дел отнесено 67 составов правонарушений (ст. 23.3)¹⁴⁶. По 200 составам (почти две трети всех правонарушений) со-

трудники милиции вправе составлять протоколы и направлять их в другие органы, уполномоченные рассматривать дела об административных правонарушениях (ст. 28.3). По ряду составов административных правонарушений на транспорте (ст. 11.9, 11.14, 11.15) ст. 23.3 КоАП РФ рассматривать дела уполномочиваются как должностные лица территориальных органов внутренних дел, так и должностные лица линейных органов внутренних дел на транспорте. Кроме того, полномочия по рассмотрению дел о некоторых административных правонарушениях на транспорте (ст. 11.1, 11.9, 11.14, 11.15, 11.17) охватываются в том или ином объеме совместной компетенцией должностных лиц органов внутренних дел (милиции) (ст. 23.3), железнодорожного (ст. 23.41), морского (ст. 23.38), внутреннего водного (ст. 23.39) транспорта, государственной инспекции по маломерным судам (ст. 23.40), российской транспортной инспекции (ст. 23.36), органов, осуществляющих государственное регулирование в области авиации (ст. 23.42), а также судей (ст. 23.1).

Общие предметы ведения и совместные полномочия территориальных органов внутренних дел и органов внутренних дел на транспорте можно выявить в контексте норм Положения о Министерстве внутренних дел Российской Федерации, утвержденного Указом Президента Российской Федерации от 18 июля 1996 г. № 1039¹⁴⁷. При анализе его отдельных предписаний видно, что органы внутренних дел на транспорте как составная часть системы органов внутренних дел осуществляют меры по борьбе с организованной преступностью, коррупцией, незаконным оборотом оружия и наркотических средств, незаконными вооруженными формированиями, терроризмом, контрабандой. Они участвуют в осуществлении мероприятий по охране государственной границы Российской Федерации, обеспечению безопасности государства, в организации специальных и воинских перевозок в интересах органов внутренних дел и внутренних войск и т.д.

Еще раз подчеркнем, что обладание совместной компетенцией вовсе не означает, что перечисленные и другие совместные полномочия осуществляются территориальными органами внутренних дел и органами внутренних дел на транспорте (равно как транспортной и территориальной милицией) в одинаковом объеме. Их объем устанавливается и конкретизируется федеральными законами и подзаконными актами, в том числе ведомственными.

Например, в п. 1 ч. 2 ст. 23.3 КоАП РФ устанавливается, что начальники территориальных управлений (отделов) внутренних дел и приравненных к ним органов внутренних дел, их заместители, начальники территориальных отделов (отделений) милиции, их заместители вправе рассматривать дела об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 11.9 («Управление судном судоводителем или иным лицом, находящимся в со-

¹⁴⁴ См.: Постановление Правительства РФ от 14 августа 1992 г. № 589 // САПП РФ. 1992. № 8. Ст. 507.

¹⁴⁵ См.: СЗ РФ. 2001. № 52. Ст. 4921; 2002. № 22. Ст. 2027; № 30. Ст. 3020, 3029.

¹⁴⁶ См.: СЗ РФ. 2002. № 1. Ст. 1; № 18. Ст. 1721; № 30. Ст. 3029; № 44. Ст. 4295.

¹⁴⁷ См.: СЗ РФ. 1996. № 30. Ст. 3605.

стоянии опьянения»), 11.14 («Нарушение правил перевозки опасных веществ, крупногабаритных или тяжеловесных грузов»), 11.15 («Повреждение имущества на транспортных средствах общего пользования, грузовых вагонов или иного предназначенного для перевозки и хранения грузов на транспорте оборудования»). В соответствии с п. 2 и 3 ч. 2 ст. 23.3 КоАП РФ дела об указанных правонарушениях рассматриваются также начальниками линейных управлений (отделов, отделений) внутренних дел на транспорте, их заместителями; начальниками дежурных смен дежурных частей линейных управлений (отделов, отделений) внутренних дел на транспорте, начальниками линейных пунктов милиции. Перечисленные должностные лица также наделены равной компетенцией по рассмотрению дел об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 13.24 «Повреждение телефонов-автоматов», 20.1 («Мелкое хулиганство») и 20.20 («Распитие алкогольной и спиртосодержащей продукции либо потребление наркотических средств или психотропных веществ в общественных местах»). Рассматривать дела об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 14.26 «Нарушение правил обращения с ломом и отходами цветных и черных металлов и их отчуждения», могут как руководители территориальных органов внутренних дел, так и руководители линейных органов внутренних дел на транспорте (п. 1, 2 ч.2 ст. 23.3). В остальном компетенция территориальных и линейных органов внутренних дел по рассмотрению дел об административных правонарушениях либо не совпадает, либо различается по объему. Отсюда можно сделать вывод о том, что именно в несопадающей части компетенция рассматриваемых субъектов административной юрисдикции становится не общей, совместной, а специальной.

Далее. Обязанность выдавать лицензии на продажу или приобретение гражданского и служебного оружия, разрешения на хранение или хранение и ношение гражданского и служебного оружия, транспортирование, ввоз на территорию РФ и вывоз из РФ указанного оружия и патронов к нему; контролировать соблюдение установленных федеральным законом правил оборота служебного и гражданского оружия (п. 10 ст. 10 Закона РФ «О милиции») возлагается различными нормативными актами главным образом на подразделения по лицензионно-разрешительной работе территориальных органов внутренних дел. Вместе с тем в соответствии с Федеральным законом «Об оружии»¹⁴⁸ и ведомственными нормативными правовыми актами линейные управления (отделы) внутренних дел на транспорте выдают лицензии на приобретение гражданского и служебного оружия и патронов к нему на территории РФ, разрешения на их хранение, использование, перевозку и транспортирование юридическим лицам с особыми уставными задачами МПС России и Минтранса России, другим юридическим лицам,

¹⁴⁸ См.: СЗ РФ. 1998. № 51. Ст. 6269.

осуществляющим железнодорожные, авиационные, речные и морские перевозки, а также разрешения на хранение и ношение оружия их работникам при исполнении служебных обязанностей¹⁴⁹.

В практике установления компетенции встречаются случаи, когда в одних законах грань разграничения совместной компетенции лишь намечается, а впоследствии объем полномочий и предметы ведения всех заинтересованных субъектов права конкретизируются другими законами или нормативными правовыми актами нижестоящего уровня. Например, согласно ст. 10 Закона РФ «О милиции» милиция обязана принимать при авариях, катастрофах, пожарах, стихийных бедствиях и других чрезвычайных событиях неотложные меры по спасению людей и оказанию им первой медицинской помощи, а также по охране имущества, оставшегося без присмотра; участвовать в соответствии с законом в обеспечении правового режима чрезвычайного или военного положения в случае их введения на территории Российской Федерации или в отдельных ее местностях, а также в проведении карантинных мероприятий во время эпидемий и эпизоотий. В развитии этих обязанностей в Федеральном законе 1995 г. «О федеральном железнодорожном транспорте»¹⁵⁰ содержалась норма о том, что при организации работы железнодорожного транспорта в особых обстоятельствах на органы внутренних дел в целом возлагается обязанность обеспечения правопорядка, а на органы внутренних дел на транспорте – обязанность принятия мер по обеспечению личной безопасности работников железнодорожного транспорта с разъездным характером труда (при исполнении ими служебных обязанностей) на участках железных дорог в регионах со сложной криминогенной обстановкой (ч. 3 ст. 15).

В соответствии с Федеральным конституционным законом от 30 января 2002 г. № 1-ФКЗ «О военном положении»¹⁵¹ в целях обеспечения этого особого правового режима: 1) осуществляется усиление охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности, охраны объектов, обеспечивающих жизнедеятельность населения, функционирование транспорта, а также объектов, представляющих повышенную опасность для жизни и здоровья людей и для окружающей природной среды; 2) вводится особый режим работы объектов, обеспечивающих функционирование транспорта; 3) осуществляется эвакуация объектов хозяйственного, социального и культурного назначения, а также временное отселение жителей в безопасные районы; 4) устанавливается контроль за работой объектов, обеспечивающих функционирование транспорта, за работой типографий, вычислительных центров и автоматизированных систем; 5) вводится и обеспечи-

¹⁴⁹ См.: Инструкция по организации работы органов внутренних дел по контролю за оборотом гражданского и служебного оружия и патронов к нему на территории Российской Федерации, утвержденная приказом МВД России от 12 апреля 1999 г. № 288.

¹⁵⁰ См.: СЗ РФ. 1995. № 35. Ст. 3505.

¹⁵¹ См.: СЗ РФ. 2002. № 5. Ст. 375.

вается особый режим въезда на территорию, на которой введено военное положение, и выезда с нее, а также ограничение свободы передвижения по ней; 6) ограничивается движение транспортных средств и осуществляется их досмотр; 7) устанавливается запрет на нахождение граждан на улицах и в иных общественных местах в определенное время суток.

Это далеко не полный перечень мероприятий, в которых принимают участие органы внутренних дел на транспорте при обеспечении режима военного положения. Во многом сходные меры осуществляются с использованием сил и средств органов внутренних дел на транспорте при введении режима чрезвычайного положения в соответствии с Федеральным конституционным законом от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении»¹⁵².

Во исполнение Федерального закона от 21 декабря 1994 г. «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера»¹⁵³ органы внутренних дел на транспорте в объеме возложенных на них задач участвуют в обеспечении режима чрезвычайных ситуаций.

В соответствии с Положением о федеральной системе защиты морского судоходства от незаконных актов, направленных против безопасности мореплавания¹⁵⁴, органы внутренних дел на транспорте в пределах своих полномочий принимают участие в защите судов, их экипажей и пассажиров, перевозимого груза, объектов управления движением судов, средств связи и объектов навигации, портовых сооружений и обслуживающего персонала от незаконных актов путем их предупреждения, выявления и пресечения, минимизации последствий этих актов, выявления и устранения условий, способствующих их осуществлению. Осуществляются, в частности, охрана судов и портовых сооружений, досмотр членов экипажей, обслуживающего персонала, пассажиров, ручной клади, багажа, грузов, средств технического обеспечения и продовольственного запаса.

Кроме экстраординарных режимов, имеющих ситуативный, временный характер, органы внутренних дел на транспорте, как известно, осуществляют правоохранительную деятельность в условиях непрерывно действующих административно-правовых режимов предупредительной направленности: пограничного, таможенного, паспортного, визового, иных разрешительных и регистрационных режимов. Например, совместно с другими подразделениями федеральных органов исполнительной власти ими обеспечивается работа пунктов пропуска, установленных в соответствии с законодательством Российской Федерации в морских, речных и рыбных портах, в

¹⁵² См.: СЗ РФ. 2001. № 23. Ст. 2277.

¹⁵³ См.: СЗ РФ. 1994. № 35. Ст. 3648.

¹⁵⁴ См.: Постановление Правительства РФ от 11 апреля 2000 г. № 324 «Об утверждении Положения о федеральной системе защиты морского судоходства от незаконных актов, направленных против безопасности мореплавания».

аэропортах, на аэродромах, открытых для международного сообщения, на пограничных железнодорожных станциях и вокзалах¹⁵⁵. Сотрудники органов внутренних дел на транспорте оказывают содействие государственным инспекциям в выполнении контрольно-надзорных функций по обеспечению санитарных, ветеринарно-эпидемиологических и других специальных режимов.

В случаях, установленных законодательством, отдельные режимные меры могут приниматься органами внутренних дел на транспорте в интересах обеспечения общественного порядка и безопасности без введения специальных административно-правовых режимов (при длительных перебоях в транспортном обслуживании населения, несанкционированном блокировании транспортных коммуникаций, забастовках в трудовых коллективах транспорта, связанных с безопасностью движения, захвате воздушного судна, проведении литерных мероприятий и т.д.).

Анализ нормативных правовых актов показывает, что со временем грань разграничения компетенции между органами внутренних дел на транспорте и территориальными органами внутренних дел становится все менее непроходимой.

Основным нормативным правовым актом, разграничивающим компетенцию между территориальными и линейными органами внутренних дел, является приказ МВД России от 21 июня 2000 г. № 671 «Об укреплении взаимодействия и разграничении объектов оперативного обслуживания между органами внутренних дел на транспорте и территориальными органами внутренних дел». Им утвержден Перечень объектов оперативного обслуживания органов внутренних дел на железнодорожном, воздушном, морском и речном транспорте, а также на указанных видах транспорта в сфере экономики. Здесь же перечислены объекты, не входящие в зону ответственности органов внутренних дел на транспорте.

Однако этим же приказом (п. 3.2) министрам внутренних дел, начальникам ГУВД, УВД субъектов Российской Федерации, УВДТ МВД России предоставлено право принимать совместные решения об оперативном обслуживании площадей при железнодорожных вокзалах, станциях, авиационных, морских и речных портах. Безусловно, подобные решения предполагают взвешенный подход с учетом местных условий, особенностей оперативной обстановки, наличия в распоряжении конкретного органа внутренних дел соответствующих сил и средств. Видимо, не случайно решение

¹⁵⁵ См.: Положение о пунктах пропуска через государственную границу Российской Федерации, утвержденное постановлением Правительства РФ от 19 января 1998 г. № 60 // СЗ РФ. 1998. № 4. Ст. 485; 2000. № 6. Ст. 776; постановление Правительства РФ от 5 ноября 1999 г. № 1223 «О мерах по предотвращению проникновения на территорию Российской Федерации членов зарубежных террористических организаций, ввоза оружия и средств диверсий в установленных пунктах пропуска через государственную границу Российской Федерации в пределах Северокавказского района» (с изм. от 1, 9 февраля, 31 августа 2000 г., 31 января, 19 февраля 2001 г., 16 мая 2002 г.).

о передаче в оперативное обслуживание с 1 июля 2003 г. Московскому УВД на железнодорожном транспорте площади, прилегающей к Ярославскому и Ленинградскому железнодорожным вокзалам, принято в порядке эксперимента сроком на один год и оформлено приказом министра внутренних дел России. Также в соответствии с приказом МВД России от 16 мая 2002 г. № 452 в период с 1 июня 2002 г. по 1 июня 2003 г. проведен эксперимент, связанный с передачей в оперативное обслуживание линейного отдела внутренних дел в аэропорту «Домодедово» Московского УВД на воздушном и водном транспорте привокзальной площади, контролируемой УВД Домодедовского района ГУВД Московской области, и железнодорожной платформы «Аэропорт», обслуживаемой Московско-Павелецким ЛУВД Московского УВД на железнодорожном транспорте. Результаты эксперимента руководством МВД России признаны положительными. Всего на сегодняшний день на уровне горрайлинорганов издано более 800 совместных приказов об оперативном обслуживании смежных территорий, в том числе привокзальных площадей.

Особенно важно отметить следующие новеллы, введенные анализируемым приказом и объединяющие отдельные аспекты компетенции линейных и территориальных органов внутренних дел. Так, п. 4.1 установлено, что по линии борьбы с организованной преступностью, а также преступлениями в сфере экономики, связанными с деятельностью органов, организаций и подразделений, расположенных вне участка оперативного обслуживания органов внутренних дел на транспорте, но имеющих с транспортными предприятиями, организациями и учреждениями производственные, посреднические и иные отношения, действует принцип экстерриториальности.

Относительно преступлений, связанных с незаконным оборотом оружия и его основных частей, боеприпасов, взрывных устройств, взрывчатых веществ, а также наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, сильнодействующих или ядовитых веществ, устанавливается, что они регистрируются и расследуются выявившим их органом внутренних дел (п. 4.2).

Как показывает анализ, в целом при реализации предписаний приказа МВД России № 671-2000 г. между территориальными и линейными органами внутренних дел не возникает принципиальных разногласий. Однако трудности как правового, так и организационного характера все же имеются¹⁵⁶.

О проблемах реализации органами внутренних дел на транспорте принадлежащих им полномочий пойдет речь во второй части настоящего параграфа. Сейчас же мы перейдем от анализа общей компетенции органов

¹⁵⁶ Подробнее об этом см.: Степаненко Ю.В. Проблемы разграничения компетенции между территориальными и линейными органами внутренних дел // Транспортное право. 2001. № 1. С. 37-42.

внутренних дел на транспорте, как выяснилось, большей частью совпадающей с компетенцией территориальных органов внутренних дел, к их специальной компетенции. Ведь с тем чтобы избежать ненужного параллелизма и дублирования, компетенция обеспечивает согласованность совместных действий, но в то же время определяет специфическую роль каждого субъекта.

Выделим вначале *специфические предметы ведения* органов внутренних дел на транспорте как первый элемент принадлежащей им компетенции.

Во-первых, указанные органы, основываясь на линейно-объектовом принципе работы, осуществляют правоохранительную деятельность не на определенной территории, а в особой сфере – на транспорте, и обслуживают четыре его вида: *железнодорожный, воздушный, морской и внутренний водный*.

Ранее упоминаемые нами решение Совета Безопасности РФ, а также отдельные нормативные правовые акты МВД России позволяют предположить, что в скором времени органы внутренних дел на транспорте примут в свое оперативное обслуживание трубопроводный транспорт или хотя бы его часть. Кроме того, в последние годы ГУВДТис МВД России инициировался ряд предложений по расширению зоны ответственности органов внутренних дел на транспорте, в частности, путем возложения на них функций оперативного обслуживания маломерного флота¹⁵⁷, создания в их составе подразделений ГИБДД, а, следовательно, частичного обслуживания автомобильного транспорта¹⁵⁸, и т.д.

Во-вторых, органы внутренних дел на транспорте осуществляют свою деятельность главным образом в двух основных сферах: *пассажирских и грузовых перевозок*. Процессы указанных перевозок высокотехнологичны, детально регламентированы правовыми нормами. Общественные отношения в них, как объекты правового воздействия, характеризуются большим количеством участников, динамичны и придают компетенции управляющих субъектов особый характер.

Вместе с тем в условиях демонополизации транспорта, смены форм собственности, перехода к свободным рыночным отношениям, появления на рынке транспортных услуг многочисленных коммерческих организаций строго разделить деятельность органов внутренних дел на транспорте на два указанных направления не удается. В настоящее время с транспортными

¹⁵⁷ В настоящее время в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 28 августа 2003 г. № 991 «О совершенствовании единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций» руководство деятельностью Государственной инспекции по маломерным судам изъято из компетенции Минприроды России и возложено на МЧС России.

¹⁵⁸ Предлагалось, в частности, в целях обеспечения безопасности дорожного движения на привокзальной площади аэропорта «Домодедово», предупреждения террористических акций создать в порядке эксперимента в ЛОВД в аэропорту «Домодедово» за счет финансирования авиакомпания «Ист-Лайн» специализированное подразделение ГИБДД штатной численностью 8 единиц.

организациями связаны арендными, производственными, посредническими и иными отношениями тысячи негосударственных структур (впрочем, как и индивидуальных предпринимателей), значительная часть которых даже не имеет уставных задач, касающихся функционирования транспортного комплекса. Однако большинство таких структур территориально или функционально находится в зоне ответственности органов внутренних дел на транспорте. Поэтому для более четкого определения компетенции возникает необходимость выделить в деятельности последних еще несколько направлений или предметов ведения. Это: 1) *государственный сектор транспорта*; 2) *негосударственный сектор транспорта*.

При этом как в первом, так и во втором предмете ведения следует выделить: а) *организации, связанные с обеспечением грузовых или пассажирских перевозок*; б) *организации, не связанные с перевозочным процессом*.

За последние годы в связи с принятием УК РФ 1996 г.¹⁵⁹, нового КоАП РФ¹⁶⁰, появлением новых составов преступлений и административных правонарушений, криминализацией экономических отношений в транспортном комплексе в период скоротечной приватизации и других реформаторских преобразований, в нормативных правовых актах и правоохранительной практике получил прочное обоснование термин «*экономика транспорта*». Как один из важных предметов ведения органов внутренних дел на транспорте, экономика транспорта охватывает собой все операции, действия, сделки, договорные отношения материально-финансового характера, касающиеся производства и распределения транспортных услуг как внутри страны, так и за ее пределами.

В-третьих, в сфере правового воздействия органов внутренних дел на транспорте находятся не просто граждане и юридические лица, а такие *специальные субъекты правоотношений и объекты* контрольно-надзорной деятельности, административной и уголовной юрисдикции, как многочисленные *транспортные предприятия, учреждения, организации, трудовые коллективы и их руководители, пассажиры и работники транспорта*. Например, ст. 266 УК РФ устанавливает уголовную ответственность и различные виды наказания за недоброкачественный ремонт транспортных средств, путей сообщения, средств сигнализации или связи либо иного транспортного оборудования, а равно выпуск в эксплуатацию технически неисправных транспортных средств. Субъект этого преступления *специальный* – лицо, осуществляющее указанный ремонт или ответственное за выпуск в эксплуатацию транспортных средств. Субъектами административного правонарушения, предусмотренного ст. 11.9 КоАП РФ «Управление судном судоводителем или иным лицом, находящимся в состоянии опьянения», могут быть:

1) *судоводитель*, т. е. физическое лицо, наделенное в установленном порядке правом на управление судном (судами) определенной категории; 2) *лицо*, находящееся в состоянии опьянения, которому передано управление судном.

В-четвертых, юридические действия органов внутренних дел на транспорте распространяются на огромные материальные ценности: перевозимые грузы, стоимость которых исчисляется миллиардами рублей, а также финансовые средства государственных и коммерческих организаций транспорта и их контрагентов. Принимая юридически значимые решения, органы внутренних дел тем самым выступают в роли одного из гарантов соблюдения конституционных и иных норм о защите всех форм собственности, единстве экономического пространства, свободном перемещении товаров, услуг и финансовых средств, поддержке конкуренции и свободы экономической деятельности и др.

В-пятых, предметами ведения органов внутренних дел на транспорте являются *наиболее устойчивые виды их деятельности*.

Характеристика основных видов юридической деятельности органов внутренних дел на транспорте, особенно правоохранительной, дана нами в первой главе монографии. Следуя далее от общего к частному, необходимо отметить, что исследуемые правоохранительные органы осуществляют *уголовно-процессуальную, оперативно-розыскную и административную деятельность*. Законодательство и подзаконные акты о первых двух видах деятельности не содержат правовых предписаний, образующих специфику компетенции органов внутренних дел на транспорте. Определенным своеобразием обладает лишь организация осуществления в условиях транспорта правовых норм Уголовно-процессуального кодекса РФ¹⁶¹, Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности»¹⁶², а также конкретизирующих их ведомственных приказов, наставлений и инструкций. Доминирующая же роль в формировании специальной компетенции органов внутренних дел на транспорте, определении предметов их ведения и полномочий принадлежит административно-правовым актам. Поэтому наибольший объем полномочий предоставляется этим органам именно в сфере административно-правовых отношений.

Обратимся снова к федеральным законам. С учетом ранее рассмотренной нами специфики правоохранительной деятельности на транспорте транспортная милиция, как и территориальная, наделяется Законом РФ «О милиции» специальной компетенцией. Правда, при этом законодатель не выделяет соответствующие компетенционные нормы в отдельный блок, а приводит их в общем перечне.

¹⁵⁹ См.: СЗ РФ. 1996. № 25. Ст. 2954.

¹⁶⁰ См.: СЗ РФ. 2002. № 1. Ст. 1; № 18. Ст. 1721; № 30. Ст. 3029; № 44. Ст. 4295.

¹⁶¹ См.: СЗ РФ. 2001. № 52. Ст. 4921; 2002, № 22. Ст. 2027; № 30. Ст. 3020, 3029.

¹⁶² См.: СЗ РФ. 1995. № 33. Ст. 3349.

Рассмотрим эти нормы. Так, согласно п. 8 ст. 10 цитируемого Закона милиция обязана «обеспечивать правопорядок... на транспортных магистралях, вокзалах, в аэропортах...»¹⁶³. Формально на законодательном уровне эта обязанность является общей для всей милиции. Однако ведомственными нормативными правовыми актами она закрепляется в исключительной компетенции транспортной милиции¹⁶⁴. При этом совершенно не возникает юридических препятствий для того, чтобы любые оперативно-служебные мероприятия на указанных объектах транспорта проводились во взаимодействии с подразделениями территориальной милиции и других правоохранительных органов. Необходимо отметить, что данное полномочие, хотя и в несколько ином юридическом смысле, воспринято разработчиками проекта Федерального закона «Об органах охраны общественного порядка в Российской Федерации». Так, в соответствии с п. 36 ст. 10 этого Законопроекта одним из полномочий полиции является «охрана общественного порядка на железнодорожном, водном и воздушном транспорте».

Правопорядок на транспортных магистралях, вокзалах, в аэропортах обеспечивается главным образом силами криминальной милиции, милиции общественной безопасности на железнодорожном, водном и воздушном транспорте, а также следственных управлений (отделов, отделений, групп) при органах внутренних дел на железнодорожном, воздушном и водном транспорте. Содержание этой деятельности раскрывается в большом количестве подзаконных актов, о которых более подробно пойдет речь при характеристике механизма правового регулирования деятельности органов внутренних дел на транспорте. Сейчас лишь отметим, что основной организационно-правовой формой осуществления рассматриваемой обязанности транспортной милиции является административная деятельность, а главной деятельной силой – патрульно-постовая служба милиции (ППСМ)¹⁶⁵. Кон-

¹⁶³ Заметим, что, во-первых, законодатель при формулировании соответствующей обязанности милиции отказался от недостаточно определенного понятия «общественный порядок», возложив на милицию обязанность обеспечивать *правопорядок*. Под обеспечением правопорядка в общественных местах понимается деятельность милиции по надзору за соблюдением законодательства и непосредственной защите жизни, здоровья, чести, достоинства человека, собственности, других прав и свобод физических и юридических лиц, интересов общества и государства от преступных, административно наказуемых посягательств и общественно опасных событий (например, от пожаров, взрывов, транспортных катастроф и т.д.) (См.: Соловей Ю.П., Черников В.В. Комментарий к Закону Российской Федерации «О милиции»... С. 104.). Во-вторых, лучше бы законодатель ограничился указанием на транспортные коммуникации, поскольку кроме вокзалов и аэропортов в транспортном комплексе существуют и другие объекты, представляющие собой общественные места.

¹⁶⁴ См., напр.: Приказ МВД России от 21 июня 2000 г. № 671 «Об укреплении взаимодействия и разграничении объектов оперативного обслуживания между органами внутренних дел на транспорте и территориальными органами внутренних дел».

¹⁶⁵ См.: Указ Президента Российской Федерации от 12 февраля 1993 г. № 209 «О милиции общественной безопасности (местной милиции) в Российской Федерации» (в ред. Указа Президента РФ от 2 декабря 1998 г. № 1454) // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1993. № 7. Ст. 562; СЗ РФ. 1998. № 49. Ст. 6010.

кретным полномочиям ППСМ по обеспечению правопорядка на объектах транспорта посвящены специальные разделы Устава патрульно-постовой службы милиции общественной безопасности Российской Федерации, утвержденного приказом МВД России от 18 января 1993 г. № 17, – «Особенности организации патрульно-постовой службы на железнодорожном, водном и воздушном транспорте» и «Обязанности нарядов милиции на железнодорожном, водном и воздушном транспорте».

Важно подчеркнуть, что административная деятельность в силу своего значения и многогранности настолько детально регламентирована правом, что конкретные полномочия должностных лиц органов внутренних дел на транспорте, например в сфере административной юрисдикции, устанавливаются федеральным законом. Так, среди должностных лиц органов внутренних дел, уполномоченных рассматривать дела об отдельных административных правонарушениях на транспорте (глава XI КоАП РФ), законодатель называет начальников линейных управлений (отделов, отделений) внутренних дел на транспорте, их заместителей, начальников дежурных смен дежурных частей линейных управлений (отделов, отделений) внутренних дел на транспорте, начальников линейных пунктов милиции и других сотрудников милиции, на которых возложен надзор за соблюдением соответствующих правил на транспорте (ст. 23.3)¹⁶⁶.

В развитие положений ст. 28.3 КоАП РФ о должностных лицах, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях, приказом МВД России от 21 августа 2002 г. № 803 такое право предоставлено сотрудникам дежурных частей (дежурных смен дежурных частей) управлений (отделов, отделений) внутренних дел на железнодорожном, водном и воздушном транспорте, а также сотрудникам подразделений дознания указанных управлений (отделов, отделений); участковым уполномоченным милиции, сотрудникам органов внутренних дел, замещающим должности среднего и старшего начальствующего состава органов внутренних дел в подразделениях ОВД на железнодорожном, водном и воздушном транспорте, и иным должностным лицам. Также конкретно указаны должностные лица органов внутренних дел на транспорте, уполномоченные в соответствии со ст. 27.3 КоАП РФ осуществлять административное задержание¹⁶⁷.

В соответствии с п. 21 ст. 11 Закона РФ «О милиции» милиции предоставляется право «производить в соответствии с законодательством Российской Федерации личный досмотр пассажиров, ручной клади и багажа на

¹⁶⁶ См.: Ст. 23.3 Кодекса РФ об административных правонарушениях // СЗ РФ. 2002. № 1 (ч. I). Ст. 1.

¹⁶⁷ См.: Приложения № 1, 2 к приказу МВД России от 21 августа 2002 г. № 803 «О должностных лицах системы Министерства внутренних дел Российской Федерации, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях и осуществлять административное задержание».

воздушном транспорте»¹⁶⁸. Это право также находится в специальной компетенции органов транспортной милиции и конкретизируется нормами тематических законов и подзаконных актов. В частности, в соответствии со ст. 85 Воздушного кодекса РФ «в целях обеспечения безопасности пассажиров и членов экипажа воздушного судна обязательному предполетному досмотру подлежат воздушное судно, его бортовые запасы, члены экипажа, пассажиры, багаж, в том числе вещи, находящиеся при пассажирах, а также грузы и почта. Предполетный досмотр проводится уполномоченными лицами служб авиационной безопасности. К участию в предполетном досмотре могут привлекаться сотрудники органов внутренних дел на транспорте»¹⁶⁹.

Указанные положения федеральных законов находят дальнейшую детализацию в подзаконных административно-правовых актах. При этом рассматриваемое право трансформируется в ряд конкретных обязанностей. Так, при производстве досмотра уполномоченные лица служб авиационной безопасности и сотрудники органов внутренних дел на транспорте реализуют полномочия, возложенные на них Руководством по производству досмотра пассажиров, членов экипажей гражданских воздушных судов, обслуживающего персонала, ручной клади, багажа, грузов, почты и бортовых запасов, утвержденным приказом Минтранса России от 21 ноября 1995 г. № 102. Например, в соответствии с п. 13.3 указанного Руководства органы внутренних дел на транспорте обязаны принять решение о привлечении к ответственности пассажира, у которого при досмотре обнаружены опасные вещества и предметы, за изготовление, ношение и хранение которых предусмотрена уголовная ответственность (оружие, боеприпасы, взрывчатые вещества, средства взрывания, взрывные устройства, наркотические, ядовитые, отравляющие, радиоактивные вещества и т.п.). Сам пассажир при этом снимается с рейса и вместе с материалами (актом и изъятыми веществами и предметами) передается в орган внутренних дел. В аэропортах и на аэродромах местных авиалиний, где нет органов внутренних дел на воздушном транспорте, пассажир доставляется в территориальный орган внутренних

¹⁶⁸ Предполетный досмотр производится в целях обеспечения авиационной безопасности, охраны жизни и здоровья пассажиров, членов экипажей и авиационного персонала, пресечения возможных попыток захвата (угона) гражданских воздушных судов и других актов незаконного вмешательства в деятельность гражданской авиации со стороны лиц, вынашивающих преступные замыслы, а также предотвращения незаконного провоза оружия, боеприпасов, взрывчатых, отравляющих, легковоспламеняющихся и других опасных веществ и предметов, запрещенных к перевозке на воздушном транспорте по условиям авиационной безопасности. Досмотр производится как на внутренних, так и на международных авиалиниях, в том числе и транзитных пассажиров. Он осуществляется в специально оборудованных залах контроля (пунктах досмотра) аэропортов или городских аэровокзалов, когда пассажиры доставляются непосредственно к трапу самолета.

¹⁶⁹ СЗ РФ. 1997. № 12. Ст. 1383; 1999. № 28. Ст. 3483.

дел (милиции), где и принимается решение о привлечении его к ответственности.

Можно привести пример еще более детальной конкретизации в административно-правовых актах рассматриваемого полномочия. Так, в п. 9 Инструкции о порядке перевозки воздушными судами гражданской авиации оружия, боеприпасов и патронов к нему, специальных средств, переданных пассажирами для временного хранения на период полета, утвержденной приказом Федеральной службы воздушного транспорта РФ и МВД России от 30 ноября 1999 г. № 120/971, говорится: «При предъявлении (обнаружении) оружия в ходе предполетного досмотра уполномоченное лицо ставит об этом в известность сотрудника органа внутренних дел на транспорте, который обязан проверить наличие у пассажира документов на право хранения и ношения оружия, а в необходимых случаях соответствующего разрешения на его ввоз на территорию Российской Федерации и вывоз из Российской Федерации, а также произвести тщательный осмотр оружия, о чем делается отметка в актах приемки оружия на период полета воздушного судна (приложение к Инструкции). Оружие должно находиться в разряженном состоянии отдельно от боеприпасов. В аэропортах, где нет органов внутренних дел на транспорте, проверка документов и осмотр оружия осуществляются уполномоченными лицами».

В Законе РФ «О милиции» содержатся также другие права и обязанности милиции, в которых просматривается специальная компетенция транспортной милиции применительно к обслуживаемым видам транспорта. Это, к примеру, обязанность милиции контролировать соблюдение иностранными гражданами и лицами без гражданства установленных для них правил въезда, выезда и транзитного проезда через территорию Российской Федерации (п. 17 ст. 10), право милиции производить по решению начальника органа внутренних дел (органа милиции) или его заместителя оцепление (блокирование) участков местности при пресечении групповых действий, нарушающих работу транспорта (п. 20 ст. 11) и др. Указанные и другие полномочия конкретизируются в соответствующих ведомственных нормативных правовых актах.

Наиболее отчетливо специфика компетенции органов внутренних дел на транспорте проявляется при анализе статутных ведомственных нормативных правовых актов: типовых и индивидуальных положений об УВДТ и линейных органах (управлениях, отделах, отделениях) внутренних дел на железнодорожном, воздушном и водном транспорте, а также Положения о ГУВДТиС МВД России¹⁷⁰. Не имея возможности проанализировать каждое из указанных положений, выделим в обобщенном виде наиболее устойчивые, специфические виды деятельности органов внутренних дел на транс-

¹⁷⁰ См., напр.: Приказы МВД России № 420-93 г., № 1030-2001 г.

порте как коллективного субъекта права и соответствующие им основные внешненаправленные и внутриорганизационные правообязанности.

Итак, органы внутренних дел на транспорте (транспортной милиции):

в сфере грузовых перевозок:

а) осуществляют на обслуживаемых видах транспорта борьбу с противоправными посягательствами на перевозимые грузы, а также грузы, находящиеся на стационарных объектах (грузовых дворах, терминалах, контейнерных площадках);

б) анализируют положение дел в сфере обеспечения сохранности перевозимых грузов и принимают меры по выявлению и устранению причин и условий, способствующих хищениям;

в) организуют работу совместных с ведомственной охраной федеральных органов управления транспортом специализированных групп, железнодорожных и внутридорожных оперативных заслонов милиции на стыковых грузовых станциях;

г) участвуют в разработке, внедрении и совершенствовании запорно-пломбировочных устройств на перевозочные средства и грузовые помещения, системы непрерывного контроля за транспортировкой ценных и разрядных грузов, системы накопления и выдачи информации о коммерческих неисправностях для оперативного реагирования на хищения;

в сфере пассажирских перевозок:

а) предупреждают и раскрывают преступления и административные правонарушения против жизни, здоровья и собственности пассажиров и работников транспорта, других собственников, совершаемые в поездах, портах, на вокзалах, станциях, водных и воздушных судах;

б) организуют работу посадочных групп, а также осуществляют сквозное и эстафетное сопровождение нарядами милиции пассажирских поездов дальнего следования, местных и пригородных поездов, водных судов;

в) обеспечивают правопорядок в поездах международного сообщения;

г) принимают меры по противодействию незаконной транспортировке железнодорожным, воздушным и водным транспортом наркотиков, оружия, боеприпасов, взрывных устройств и взрывчатых веществ. Совершенствуют в этих целях работу на крупных транспортных узлах стационарных оперативных заслонов и мобильных оперативно-поисковых групп;

д) организуют и проводят совместно с другими субъектами государственной системы обеспечения национальной безопасности антитеррористические мероприятия на объектах железнодорожного, водного и воздушного транспорта;

е) осуществляют с использованием программно-технического комплекса «Розыск-Магистраль» выявление среди пассажиров и задержание лиц, скрывающихся от органов предварительного расследования и суда, уклоняющихся от исполнения уголовного наказания, а также объявленных в межгосударственный, федеральный и местный розыск;

в сфере экономики транспорта:

а) предупреждают, выявляют и раскрывают преступления и административные правонарушения экономической направленности, совершаемые на предприятиях, в учреждениях и организациях МПС России, ОАО «РЖД», Минтранса России, а также в других организациях, независимо от их места нахождения, формы собственности и ведомственной подчиненности, занятых в сфере железнодорожной, воздушной, речной и морской деятельности и транспортного строительства;

б) осуществляют оперативное сопровождение структурно-экономических преобразований в транспортном комплексе, в том числе связанных с разгосударствлением железнодорожного, водного и воздушного транспорта;

в сфере административной деятельности:

а) охраняют общественный порядок и обеспечивают общественную безопасность на транспортных магистралях, железнодорожных станциях, вокзалах, в поездах, аэропортах, морских и речных портах, на водных и воздушных судах; осуществляют контроль за соблюдением установленных на железнодорожном, воздушном и водном транспорте правил;

б) выдают лицензии на приобретение гражданского и служебного оружия и патронов к нему на территории РФ, разрешения на их хранение, использование, перевозку и транспортирование юридическим лицам с особыми уставными задачами МПС России и Минтранса России, другим юридическим лицам, осуществляющим железнодорожные, авиационные, речные и морские перевозки, а также разрешения на хранение и ношение оружия их работникам при исполнении служебных обязанностей;

в) осуществляют совместно с сотрудниками служб авиационной безопасности аэропортов и авиапредприятий предполетный досмотр членов экипажей, обслуживающего персонала, пассажиров, ручной клади, багажа, грузов, средств технического обеспечения и бортовых запасов гражданских воздушных судов;

г) осуществляют производство по делам об административных правонарушениях, отнесенных законодательством к компетенции органов внутренних дел на транспорте;

д) взаимодействуют в контрольно-надзорной и иной административной деятельности с органами управления транспортом, а также трудовыми коллективами и общественными формированиями транспортных предприятий, учреждений и организаций; содействуют должностным лицам транспорта при исполнении ими служебных обязанностей в случаях, когда пассажиры и другие граждане не подчиняются их законным требованиям.

Кроме того, находящиеся в непосредственном подчинении ГУВДиС МВД России подразделения специальных перевозок организуют в пределах Российской Федерации указанные перевозки в интересах органов внутренних дел и внутренних войск.

Имеются юридические основания считать, что транспортная милиция призвана оказывать и публичные услуги. Так, Общероссийским классификатором видов экономической деятельности, продукции и услуг, подготовленным Министерством экономики РФ и Комитетом РФ по стандартизации, метрологии и сертификации ОК 004-93¹⁷¹, предусмотрены услуги в области охраны общественного порядка и безопасности (раздел 7523000). Эта подгруппа услуг включает и деятельность транспортной милиции. Указанные услуги охватывают: оказание помощи гражданам, в том числе пассажирам и работникам транспорта, пострадавшим от преступлений, административных правонарушений и несчастных случаев, отставшим от поезда или иного транспортного средства и оказавшимся без проездных билетов и средств для их приобретения, находящимся в беспомощном либо ином, опасном для их здоровья и жизни состоянии; розыск детей, потерявших родителей; осуществление мер по предупреждению беспризорности и безнадзорности; обеспечение сохранности найденных и сданных в милицию документов, вещей, ценностей и другого имущества; консультирование граждан по вопросам личной и имущественной безопасности на объектах транспорта и т.д.

Завершая исследование статической части компетенции органов внутренних дел на транспорте, представляется необходимым указать на наиболее существенные пробелы и недостатки в современной практике ее установления и регулирования¹⁷². Но чтобы дважды не возвращаться к одним и тем же нормативным актам, перейдем одновременно к проблемам реализации компетенции органов внутренних дел на транспорте, т. е. по существу к исследованию их практической деятельности.

Правильное понимание компетенции и установление ее субъектов позволяет обоснованно определить способы ее закрепления в законе и иных правовых актах. Таковы «статика компетенции» и ее первые жизненные шаги. Далее наступает период зрелости, иными словами, период «динамики компетенции». Это – сложный и противоречивый процесс, но его многообразные проявления фокусируются в законе как главном регуляторе¹⁷³. От-

¹⁷¹ В редакции изменений 1/94, 2/95, 3/96 ОКДП; 4/2001 ОКДП, утвержденных Госстандартом РФ 1 февраля 2002 г., с изменениями, внесенными постановлением Госстандарта РФ от 6 ноября 2001 г. № 454-ст.

¹⁷² Некоторые авторы считают формулировку «правовое регулирование компетенции» не вполне корректной. По их мнению, нельзя регулировать полномочия. Их можно устанавливать, предоставлять, определять. Правом регулируется не компетенция органа, а его деятельность (См.: Лазарев Б.М. Указ. соч. С. 27). Мы же не видим в этом словоупотреблении ничего предосудительного. Ведь компетенция органа, будучи однажды установленной, впоследствии под воздействием различных факторов подлежит изменению, т. е. регулированию. Поэтому вряд ли целесообразно считать, что, например, при переподчинении объектов управления, их передаче в подведомственность другому управляющему субъекту и в других случаях компетенция каждый раз устанавливается, предоставляется, определяется вновь.

¹⁷³ См.: Тихомиров Ю.А. Указ. соч. С. 234.

сюда важнейшим вопросом является реализация компетенции в аспекте действия закона. В дальнейшем же четкое определение уровней и оснований принятия законов, указов, постановлений и других актов и совершение управленческих действий позволит разобраться в гигантском нормативном массиве и в способах, процедурах его действия. А это – слабое место нашей правовой практики¹⁷⁴. Добавим, что это слабое место и в практике реализации компетенции органов внутренних дел на транспорте.

Как уже указывалось, одним из полномочий органов внутренних дел на транспорте (транспортной милиции), получивших законодательное закрепление, является право на осуществление личного досмотра пассажиров, ручной клади и багажа на воздушном транспорте¹⁷⁵. В юридической литературе достаточно полно освещены самые разнообразные его аспекты¹⁷⁶. Однако в настоящее время внимание ученых и практических работников все больше привлекает вопрос: отвечает ли интересам государства эффективность реализации рассматриваемой меры обеспечения авиационной безопасности в современном нормативно закреплённом виде? Попытаемся ответить на него.

Преобразования в государственном устройстве страны, изменение характера экономических отношений привели к нарушению единства системы воздушного транспорта России, к ослаблению государственного управления деятельностью гражданской авиации. Это, в свою очередь, привело к необходимости реорганизации единых подразделений органов внутренних дел на воздушном транспорте по досмотру и службы организации пассажирских перевозок авиапредприятий. Естественно, реформы повлияли и на динамику компетенции различных субъектов. В 1997 г. в связи с принятием Воздушного кодекса РФ Министерство транспорта России получило право создавать службы авиационной безопасности (САБ) аэропортов и авиапредприятий. Тогда же МВД России было издано указание № 1/9187 «О приведении деятельности органов внутренних дел на воздушном транспорте в соответствие с действующим законодательством», согласно которому с 1 ноября 1997 г. функции по проведению предполетного досмотра полностью переданы службам авиационной безопасности аэропортов, содержащихся за счет авиапредприятий и не имеющих статуса государственных организаций.

¹⁷⁴ См.: Там же. С. 235.

¹⁷⁵ См.: п. 21 ст. 11 Закона РФ «О милиции» и ст. 85 Воздушного кодекса РФ.

¹⁷⁶ См.: Костенников М.В. О совершенствовании организации предполетного досмотра пассажиров, ручной клади и багажа // Межвуз. сб. науч. тр. М., 1992; Он же. Общественные потребности совершенствования правового регулирования досмотра на объектах гражданской авиации // Сб. науч. тр. М.: ВНИИ МВД России, 1994; Киреев М.П. Проблемы обеспечения прав авиапассажиров в деятельности органов внутренних дел на воздушном транспорте // Проблемы обеспечения прав человека в деятельности органов внутренних дел. М.: Академия МВД России, 1994. С. 139-142.

Напомним, что в ст. 85 Воздушного кодекса РФ говорится: «предполетный досмотр проводится уполномоченными лицами служб авиационной безопасности. К участию в предполетном досмотре *могут привлекаться* (курсив наш – Ю.С.) сотрудники органов внутренних дел на транспорте». По нашему мнению, полномочие в такой формулировке даже нельзя признать полуполномочием. По существу органы внутренних дел на транспорте оказались устраненными из процесса выполнения одной из самых важных функций государственных правоохранительных органов – обеспечения авиационной и в целом общественной безопасности. Право и обязанность обеспечивать авиационную безопасность были возложены на разрозненные, в основном полугосударственные, коммерческие организации.

Какие последствия имело такое решение законодателя?

На наш взгляд, законодатель тогда, в 1997 г., ошибся. И несколько поступился при этом государственными интересами. Качество предполетного досмотра с тех пор значительно ухудшилось и продолжает ухудшаться. Резко сократилось количество пресеченных попыток проноса на борт воздушного судна запрещенных к перевозке предметов и веществ. Об этом свидетельствуют данные статистики, результаты прокурорских и ведомственных проверок, а также результаты изучения мнения практических работников органов внутренних дел на транспорте¹⁷⁷.

Мы погрешили бы против истины, если бы взяли утверждать, что до 1997 г. милицейская служба досмотра работала безукоризненно. Это далеко не так. Однако мы убеждены в одном: бизнес и предпринимательство – это право каждого, безопасность каждого – это обязанность государства, его органов. Весьма симптоматично, что в юридической литературе все чаще стали появляться работы, посвященные приоритету обеспечения государственных интересов, особенно в такой важной сфере правоохранительной деятельности, как обеспечение безопасности¹⁷⁸. Автор настоящей монографии – приверженец именно такого подхода. Преувеличенная в прошлом оценка роли управления сменилась ныне нигилистическим подходом к государственному управлению в период реформ. Результаты преувеличения рыночных механизмов привели к усилению стихийной регуляции и кризисным явлениям, к вытеснению государственных «элементов жизни»¹⁷⁹. «Революционные» реформы в транспортном комплексе произошли и продолжают на наших глазах и сформировали у автора глубокое убеждение: «откуда уходит государство, там резко ослабляются его кон-

¹⁷⁷ См. об этом подробнее: Степаненко Ю.В., Володин В.М. Роль органов внутренних дел на транспорте в обеспечении авиационной безопасности // Обеспечение безопасности и правопорядка в транспортном комплексе России: Тезисы выступлений на междунаучно-практич. конф. М.: ВНИИ МВД России, ГосНИИАТ, 2003. С. 152-160.

¹⁷⁸ См., напр.: Иванов В.П. Организационно-правовой механизм обеспечения государственных интересов Российской Федерации: Монография. М., 2003.

¹⁷⁹ См.: Тихомиров Ю.А. Указ. соч. С. 252.

трольно-надзорные функции, туда нередко приходят криминалитет и вакханалия». Следовательно, по нашему мнению, «государство должно вернуться»¹⁸⁰.

Поэтому с учетом сказанного, применительно к рассмотренному нами случаю, целесообразно инициировать следующие правовые меры.

Во-первых, Закон РФ «О милиции», Воздушный кодекс РФ и соответствующие подзаконные акты должны быть изменены и дополнены нормативными предписаниями, статуирующими *совместные* полномочия органов внутренних дел на транспорте и служб авиационной безопасности по предполетному досмотру пассажиров, ручной клади и багажа на гражданском воздушном транспорте. Необходимо подчеркнуть, что в этом мнении автор не одинок¹⁸¹.

Во-вторых, в настоящее время правовыми актами не урегулированы полномочия служб авиационной безопасности и транспортной милиции по производству так называемого встречного досмотра, когда пассажиры, их

¹⁸⁰ В контексте сказанного подчеркнем, что в США после известных трагических событий этот процесс уже начался. Негласная проверка крупнейших аэропортов, проведенная Управлением транспортной безопасности США, выявила необходимость усиления мер по обеспечению безопасности полетов пассажирских авиалайнеров. Результаты проверки показали, что почти в 25% случаев во всех аэропортах через пункты досмотра пассажиров и их ручной клади удавалось пронести на борт самолетов макеты огнестрельного оружия, гранат и взрывчатки. А в аэропортах Цинциннати (штат Огайо), Лас-Вегаса (штат Невада) и Джексонвилля (штат Флорида) это удавалось более чем в 50% случаев. Во всех 32-х подвергшихся негласной проверке аэропортах на досмотре пассажиров, ручной клади и багажа работают служащие частных агентств. Сейчас в США федеральные сотрудники осуществляют досмотр только в аэропортах трех городов страны - Балтимора (штат Мэриленд), Луисвилля (штат Кентукки) и Мобайла (штат Алабама). В этой связи Управление транспортной безопасности США планирует заменить в почти 500 аэропортах страны всех служащих частных агентств на государственных сотрудников. Будет нанято около 50 тыс. граждан США, которые прошли проверку спецслужб. В аэропортах будет установлена новейшая аппаратура для досмотра багажа и выявления запрещенных к перевозке опасных предметов. По словам министра транспорта США Норманна Майнета, на это потребуется около 4 млрд. долларов (Internet. www.avia.ru).

¹⁸¹ См.: Губанов Г.В. Проблемы обеспечения безопасности на объектах воздушного транспорта и пути ее улучшения // Правоохранительная деятельность на транспорте: итоги и перспективы... С. 161-162; Акулов В.А. Проблемы обеспечения безопасности функционирования воздушного транспорта на Крайнем Севере // Проблемы борьбы с преступностью в Республике Саха (Якутия): Материалы региональной научно-практ. конф. Якутск, 2001. С. 149-150. Данное предложение инициируется также большинством УВДТ в аналитических обзорах о состоянии правопорядка, ежегодно подготавливаемых органами внутренних дел на транспорте по инициативе и при непосредственном участии автора. В юридической литературе встречаются и более радикальные предложения, связанные с распространением досмотра на другие виды транспорта. Так, Д.С. Лесных считает, что совершение террористических акций на железнодорожном транспорте поставило нас перед проблемой законодательного урегулирования досмотра багажа пассажиров железнодорожного транспорта. По его мнению, нельзя откладывать решение этой проблемы под предлогом недопустимости нарушения прав человека (См.: Лесных Д.С. Правовые аспекты совершенствования правоохранительной деятельности органов внутренних дел на транспорте // Правоохранительная деятельность на транспорте: итоги и перспективы... С. 37-38).

ручная кладь и багаж досматриваются не только в аэропорту отправления, но и в пункте прибытия (транзитном аэропорту). Особенно часто он проводится в отношении пассажиров, ручной клади и багажа, прибывших из регионов межнациональных конфликтов. Поэтому необходимо изучить практику встречного досмотра, подготовить на основе полученных результатов заключение и внести в органы, обладающие правом законодательной инициативы, соответствующие предложения.

Немало недостатков и пробелов в части установления компетенции органов внутренних дел на транспорте содержит новый КоАП РФ. На некоторые из них уже обращалось внимание в литературе по административному праву, другие еще не привлекли внимание ученых. Правоприменительная практика в условиях действия нового закона также осуществляется органами внутренних дел на транспорте не без проблем и трудностей. Остановимся на этом более подробно.

Имеются, в частности, противоречия между отдельными положениями Кодекса. Так, в п. 3 ч. 2 ст. 23.3 начальники дежурных смен дежурных частей линейных управлений (отделов, отделений) внутренних дел на транспорте, начальники линейных пунктов милиции названы субъектами юрисдикции, в частности по делам о нарушениях ст. 20.1 «Мелкое хулиганство» и ст. 20.20 «Распитие алкогольной и спиртосодержащей продукции либо потребление наркотических средств или психотропных веществ в общественных местах». Но в ч. 3 ст. 23.3 их компетенция по наложению административных наказаний ограничивается предупреждением или штрафом в размере до 3 МРОТ. В то же время и в ст. 20.1, и в обеих частях ст. 20.20 не предусмотрены наказания в виде предупреждения, а штрафы предусмотрены в размерах от 5 до 15 МРОТ (ч. 2 ст. 20.1), от 3 до 5 МРОТ (ч. 1 ст. 20.20) и от 10 до 15 МРОТ (ч. 2 ст. 20.20). Поскольку Кодекс не предусматривает назначение наказания ниже предусмотренного санкцией, очевидна проблематичность реализации предоставленной компетенции указанными субъектами. На наш взгляд, здесь надо согласиться с отдельными авторами в том, что налицо явная техническая ошибка законодателя¹⁸².

Административное правонарушение, предусмотренное ст. 20.21 КоАП РФ «Появление в общественных местах в состоянии опьянения», является едва ли не самым распространенным в административной практике органов внутренних дел. Поэтому не вполне понятна логика законодателя, наделившего полномочиями по рассмотрению таких правонарушений руководителей линейных органов внутренних дел на транспорте (п. 2 ч. 2 ст. 23.3), но при этом не предоставившего подобного права руководителям террито-

риальных органов внутренних дел. Хотя, может быть, это сделано в связи с тем, что при квалификации этих правонарушений работниками милиции возможен субъективный подход. Поэтому предполагается, что мировые судьи будут объективнее разрешать дела. Что касается должностных лиц органов внутренних дел на транспорте, то наделение их такой компетенцией обусловлено необходимостью оперативного рассмотрения дел об административных правонарушениях, совершаемых пассажирами.

Согласно ч. 1 ст. 23.3 органы внутренних дел (милиция) уполномочены рассматривать дела об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 6.8 КоАП РФ «Незаконное приобретение либо хранение наркотических средств или психотропных веществ, а также оборот их аналогов». Однако в ч. 2 ст. 23.3 не конкретизировано, какие должностные лица вправе рассматривать дела об указанных правонарушениях от имени органов внутренних дел (милиции).

В новом КоАП РФ не нашлось места ряду составов административных правонарушений, эффективно «работавших» в ранее действовавшем законодательстве об административной ответственности. Так, в главе 14 Кодекса «Административные правонарушения в области предпринимательской деятельности» не предусмотрена административная ответственность за торговлю с рук в неустановленных местах (ст. 150 КоАП РСФСР). В условиях транспорта, где распространена несанкционированная мелкорозничная торговля продуктами питания и товарами первой необходимости на вокзалах, платформах, в поездах, эта норма была бы необходима. Имеющаяся в новом Кодексе ст. 14.1 «Осуществление предпринимательской деятельности без государственной регистрации или без специального разрешения (лицензии)» не предоставляет права привлечь нарушителей к ответственности за данные действия из-за отсутствия возможности зафиксировать их неоднократно. В соответствии со ст. 2 ГК РФ предпринимательской деятельностью является самостоятельная, осуществляемая на свой риск деятельность, направленная на *систематическое* получение прибыли от пользования имуществом, продажи товаров, выполнения работ или оказания услуг лицами, зарегистрированными в этом качестве в установленном законом порядке. Документирование же, регистрация систематической деятельности указанных лиц, равно как и привлечение их к административной ответственности при однократном выявлении нарушения, невозможны. Вообще, в отличие от КоАП РСФСР, в действующем законе из компетенции органов внутренних дел практически полностью исключены полномочия по рассмотрению дел об административных правонарушениях в области предпринимательской деятельности.

Не предусмотрена в новом КоАП и ответственность за распитие спиртных напитков на производстве (ст. 161 КоАП РСФСР). Для органов внутренних дел на транспорте значение этой нормы трудно переоценить. Многие работники транспорта связаны с обеспечением безопасности движения

¹⁸² См.: Дорогин В.Г. Значение КоАП РФ и проблемы его реализации органами внутренних дел // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права: Материалы междунар. научно-практ. конф. / Под ред. В.Я. Кикотя. М.: МосУ МВД России, 2003. С. 439.

и эксплуатации транспорта, а сами производственные объекты находятся, как правило, в зоне повышенной опасности. Поэтому нередки случаи, когда факты распития спиртных напитков на рабочем месте влекут за собой производственный травматизм, нарушение графика движения поездов и судов, аварии, катастрофы и крушения.

Из компетенции органов внутренних дел на транспорте необоснованно, на наш взгляд, изъят такой распространенный вид правонарушения, как безбилетный проезд (ст. 11.18). Сотрудники органов внутренних дел по новому закону не вправе ни рассматривать дела об указанном административном правонарушении, ни составлять протоколы.

В ходе применения норм КоАП РФ во весь голос заявила о себе проблема взыскания штрафов. Она имеет несколько слагаемых. Во-первых, из-за резко возросших сумм штрафов снизилась платежеспособность правонарушителей, среди которых на объектах транспорта большинство составляют лица, не имеющие постоянного заработка и места жительства¹⁸³. Во-вторых, на практике оказывается весьма проблематичным взыскать штрафы с иностранных граждан, покидающих пределы России и имеющих при себе проездные билеты на самолеты, поезда и водные суда. Зачастую у них не оказывается не только российских рублей, но и денег вообще. Кроме того, при привлечении иностранного гражданина или лица без гражданства к административной ответственности, в том числе за правонарушение, предусмотренное ст. 18.8 КоАП РФ, не всегда имеется возможность принудительно взыскать штраф и проконтролировать факт его уплаты. В ст. 31.11 не установлен процессуальный порядок исполнения постановления о назначении административного наказания лицу, проживающему или находящемуся за пределами РФ и не имеющему на территории РФ имущества. В то же время отчеты МВД России требуют указания сумм наложенных и взысканных штрафов раздельно по каждой статье. Необходимо отметить, что в целом в КоАП РФ недостаточно четко отработан механизм контроля за взысканием штрафов и ответственности за их неуплату.

На качестве административной деятельности органов внутренних дел на транспорте отрицательно сказалось предусмотренное приказом МВД России № 803 от 21 августа 2002 г. исключение из круга должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях, сотрудников патрульно-постовой службы милиции. Вместе с тем специфика работы подразделений транспортной милиции такова, что в пассажиропотоке, где совершается основная масса правонарушений, работают

¹⁸³ Например, за мелкое хулиганство (ст. 20.1) предусмотрен штраф в размере от пяти до пятнадцати МРОТ (ранее - от 5 до 50 рублей); за распитие алкогольной и спиртосодержащей продукции либо потребление наркотических средств или психотропных веществ в общественных местах (ст. 20.20) – от трех до пяти МРОТ.

именно сотрудники ППСМ (наряды сопровождения поездов, посадочные группы, постовые милиционеры и т.д.).

Добавляет сложностей неодинаковое понимание одних и тех же положений КоАП РФ прокурорами, судьями, должностными лицами федеральных органов исполнительной власти, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях. Так, например, ч. 4 ст. 11.3 КоАП предусматривается административная ответственность за проход или проезд без надлежащего разрешения по территориям аэропортов и аэродромов. Дела об этих административных правонарушениях рассматриваются в соответствии со ст. 23.42 органами, осуществляющими государственное регулирование в области авиации. В Санкт-Петербурге, например, таким органом является Северо-Западное окружное межрегиональное территориальное управление воздушного транспорта. Однако его должностные лица, уполномоченные рассматривать дела, отказываются от выполнения этой функции, ссылаясь на Положение о СЗ ОМТУ ВТ Минтранса России 2000 г., а также отсутствие соответствующего указания министра транспорта РФ, и возвращают протоколы. Аналогичным образом сложилась ситуация в Забайкальском и некоторых других УВДТ.

В ряде мест по указанию судебных департаментов при областных судах дела об административных правонарушениях может рассматривать только мировой судья, закрепленный за территорией, на которой совершено правонарушение. Однако у органов внутренних дел на транспорте зачастую отсутствует возможность доставлять правонарушителей к мировым судьям по месту совершения правонарушения, так как участки обслуживания многих линейных органов проходят по территории 3-8 районов. Кроме того, в случае болезни или нахождения в отпуске мирового судьи проблема становится неразрешимой.

Из-за отсутствия единого образца бланка протокола об административном правонарушении надзирающие прокуроры предъявляют разные требования к его реквизитам. А так как участки обслуживания линейных органов внутренних дел охватывают зоны ответственности нескольких прокуратур, сотрудникам милиции приходится удовлетворять требования разных прокуроров и применять несколько видов бланков.

Нельзя обойти вниманием недостатки приказа МВД России от 21 июня 2000 г. № 671 «Об укреплении взаимодействия и разграничении объектов оперативного обслуживания между органами внутренних дел на транспорте и территориальными органами внутренних дел».

Изучение аналитических обзоров УВДТ за 2000-2003 гг. показало, что в ряде мест надзирающими прокурорами и судами со ссылкой на ст. 132 УПК РСФСР и ст. 152 УПК РФ ставится под сомнение законность и обоснованность сформулированного в п. 4.2. приказа положения о том, что «преступления, связанные с незаконным оборотом оружия и его основных частей, боеприпасов, взрывных устройств, взрывчатых веществ, а также наркотиче-

ских средств, психотропных веществ и их прекурсоров, сильнодействующих или ядовитых веществ регистрируются и расследуются выявившим их органом внутренних дел». То есть, по существу, ставится вопрос о надлежном органе расследования и соответствующих территориальных пределах его юрисдикции.

По общему правилу, в соответствии со ст. 152 УПК РФ предварительное расследование производится по месту совершения деяния, содержащего признаки преступления. Приказ же предоставляет сотрудникам органам внутренних дел на транспорте право производить задержание лиц, подпадающих под действие указанного пункта, вне объектов оперативного обслуживания с последующей регистрацией преступления и расследованием уголовного дела в своем подразделении. Однако со ссылкой на нарушение норм о территориальной подследственности отдельные суды возвращают такие дела для дополнительного расследования. Как правило, затем они прекращаются производством. По мнению судей, правомерным можно считать раскрытие и расследование сотрудниками органами внутренних дел на транспорте лишь тех преступлений, которые совершены на железнодорожных станциях, вокзалах, в аэро-, морских, речных портах и на других объектах транспорта.

В рассматриваемой ситуации, на наш взгляд, не учитывается, что преступления, связанные с незаконным оборотом наркотиков, в силу их латентности не относятся к так называемым заявочным преступным деяниям и могут быть выявлены лишь инициативным путем, т.е. путем целенаправленной поисковой деятельности. Не принимается во внимание и то обстоятельство, что наркотики для реализации на территории России ввозятся в основном из государств Средней Азии железнодорожным и воздушным транспортом. Как показывает практика работы транспортной милиции, лица, приобретающие или сбывающие наркотики, задерживаются, как правило, на прилегающей к вокзалам и станциям территории, обслуживаемой горрайорганами внутренних дел. Однако следователи и оперативные работники линейных органов, имеющие значительный опыт работы по делам данной категории, способны обеспечить «полноту, объективность и соблюдение процессуальных сроков», что соответствует требованиям ст. 152 УПК РФ о возможности производства предварительного расследования по месту нахождения обвиняемого или большинства свидетелей, то есть в нашем случае – по месту обнаружения преступления.

В ходе расследования таких уголовных дел могут быть выявлены каналы поступления наркотиков, дополнительно установлены и задержаны лица, сбывающие наркотические вещества, содержащие притоны для потребления наркотических средств. В случаях же, когда дела в отношении сбытчиков расследуются территориальными органами внутренних дел, линейные органы не в полной мере обладают информацией о наркокурьерах, каналах и способах транспортировки наркотических веществ. Они также не

имеют технических возможностей для доступа в банки данных АИС «Наркобизнес», имеющиеся в территориальных органах внутренних дел. Это, в свою очередь, не позволяет в полной мере использовать возможности программно-технического комплекса «Розыск-Магистраль» и существенно снижает эффективность выявления и задержания в пассажиропотоке разыскиваемых преступников и подучетных лиц. Наконец, вряд ли целесообразно оспаривать право МВД России устанавливать порядок определения территориальной подследственности внутри своего ведомства. Ведь ст. 151 УПК РФ распределяет подследственность не между органами внутренних дел (территориальными и транспортными), а регулирует отношения между коллективными субъектами правоприменительной деятельности, каковыми являются МВД, ФСБ, прокуратура и т.д. Кроме того, ч. 5 ст. 151 УПК РФ предусматривает возможность производства по ряду составов преступлений предварительного следствия следователями органа, выявившего эти преступления. Поэтому целесообразно дополнить этот перечень статьями УК РФ, предусматривающими ответственность за преступления, связанные с незаконным оборотом оружия и его основных частей, боеприпасов, взрывных устройств, взрывчатых веществ, а также наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров, сильнодействующих или ядовитых веществ.

Неодинаково трактуются субъектами правоотношений и другие положения приказа № 671-2000 г. Так, в п. 4.1 под «преступлениями в сфере экономики, связанными с деятельностью органов, организаций и подразделений, расположенных вне участка оперативного обслуживания органов внутренних дел на транспорте...» подразумеваются преступления в сфере экономической деятельности по линии БЭП. Этот пробел можно отнести на счет разработчиков приказа, недостаточно четко сформулировавших правовую норму, допускающую двойственное толкование.

Пунктом 4.1 приказа также предусматривается принцип экстерриториальности при расследовании преступлений в сфере экономики, связанных с деятельностью органов, организаций и подразделений, имеющих с транспортными предприятиями, учреждениями и организациями производственные, посреднические и иные отношения. На практике здесь зачастую возникает проблема определения подследственности. Уголовные дела, возбужденные в отношении коммерческих структур, имеющих отношения соподчинения с транспортными предприятиями, учреждениями и организациями, но непосредственно не перевозящих свои грузы по железной дороге в иные населенные пункты, передаются для дальнейшего расследования в следственные подразделения территориальных органов внутренних дел. Последнее, ссылаясь на большой объем работы, ограниченные сроки предварительного следствия и территориальную разобщенность, прекращают уголовные дела по пп. 1, 2 ч. 1 ст. 24, п. 1 ч. 1 ст. 27 УПК РФ.

В связи с изложенным представляется целесообразным инициировать закрепление требований пп. 4.1., 4.2 приказа МВД России № 671-2000 г. в ст. 152 УПК РФ. Полагаем, что устранению рассмотренных противоречий во многом может способствовать согласование приказа МВД России с Генеральной прокуратурой Российской Федерации. Кроме того, предлагается включить органы предварительного следствия при УВДТ МВД России в перечень соответствующих служб правоохранительных органов для обеспечения круглосуточного доступа к базам данных МВД, ГУВД, УВД субъектов Российской Федерации, а также информационным базам регистрационных и лицензионных органов.

Согласно п. 30 раздела VII Перечня, объявленного анализируемым приказом, не являются объектами оперативного обслуживания органов внутренних дел на железнодорожном транспорте пристанционные скверы и сады, населенные пункты, перекидные мосты, путепроводы, виадуки, железнодорожные переезды и т.д. Вместе с тем аналогичный приказ Генерального прокурора Российской Федерации от 9 апреля 1996 г. № 24 «О разграничении компетенции территориальных прокуроров и прокуроров специализированных прокуратур» такого перечня не предусматривает. В результате при расследовании уголовных дел о преступлениях компетенции транспортной прокуратуры возникают споры о территориальной подследственности. Транспортная милиция указанные объекты в силу предписаний приказа МВД России № 671-2000 г. не обслуживает, а транспортные прокуроры не могут направлять уголовные дела по территориальности в прокуратуру района (города) ввиду отсутствия в приказе Генерального прокурора перечня обслуживаемых объектов.

Также противоречат упомянутому приказу Генеральной прокуратуры Российской Федерации п. 4.1 и 4.2 приказа МВД России № 671-2000 г.

В п. 15 раздела III Перечня как объекты обслуживания органов внутренних дел на морском транспорте определены причалы в пределах земельных отводов. Однако в отличие от аналогичной нормы по речному транспорту (п. 19) здесь отсутствует словосочетание «зарегистрированных в государственном кадастре». При обращениях представителей органов внутренних дел на транспорте в районные комитеты земельного кадастра выясняется, что во многих местах работа по выкопировке находится в начальной стадии. Это создает трудности при определении границ обслуживания органов внутренних дел, особенно если территория причалов не ограждена и не охраняется.

В Перечне неоднократно употребляется термин «гидротехнические сооружения», однако содержание его не раскрывается. Согласно ст. 85 Водного кодекса РФ¹⁸⁴ водные объекты могут использоваться для 14 основных целей, в том числе для целей транспорта. Статья 142 Водного кодекса определяет порядок использования водных объектов для транспорта и лесосплава.

В постановлении Правительства Российской Федерации от 23 мая 1998 г. № 490 «О порядке формирования и ведения Российского регистра гидротехнических сооружений», а также в Инструкции МПП РФ, Минтопэнерго РФ, Минтранса РФ и Госгортехнадзора РФ от 12 июля 1999 г. № 144, К-3357, К-14/367-ис, 01/229а «О ведении Российского регистра гидротехнических сооружений» определены виды гидросооружений. На каждое из указанных федеральных органов исполнительной власти возложены вопросы учета, контроля и государственного надзора за безопасностью гидротехнических сооружений определенного вида. На Минтранс России – в отношении судоводных гидротехнических сооружений (в том числе в соответствии с постановлением Правительства РФ от 20 мая 1998 г. № 466 «О возложении функций государственного надзора за безопасностью судоводных гидротехнических сооружений на Министерство транспорта Российской Федерации»). Указанные объекты или непосредственно подведомственны Минтрансу России или им осуществляется государственный надзор за их безопасностью, в частности путем лицензирования ряда видов деятельности на морском и речном транспорте¹⁸⁵. Однако из-за недостаточной конкретизации этих вопросов в приказе МВД России № 671-2000 г. возникают проблемы с отнесением гидротехнических сооружений к объектам оперативного обслуживания органов внутренних дел на транспорте (например, запруд в рыбопродуктивных прудах). Во избежание этих противоречий в приказе необходимо четко отразить, что транспортной милицией обслуживаются гидротехнические сооружения, подведомственные Минтрансу России.

К объектам оперативного обслуживания органов внутренних дел на речном транспорте отнесены главный судоводный ход акватории рек (без определения понятия акватории), суда и другие плавательные средства, предназначенные для перевозки пассажиров и грузов. Однако в отличие от ранее действовавшего приказа МВД России № 220-91 г. в анализируемом нормативном правовом акте отсутствует оговорка о том, что такие суда должны принадлежать судоводствам (пароходствам). В связи с этим зона ответственности органов внутренних дел на транспорте существенно расширяется.

Понятие «водный транспортный комплекс» (п. 26 Перечня) упоминается только в приказе МВД России. Согласно п. 1.2 ст. 1 Положения о Министерстве транспорта Российской Федерации¹⁸⁶ транспортный комплекс составляют зарегистрированные на территории Российской Федерации юридические лица и индивидуальные предприниматели, осуществляющие на морском, речном, автомобильном, городском пассажирском (включая метрополитен) и промышленном (кроме отнесенного к ведению МПС России) транспорте перевозочную и транспортно-экспедиционную деятельность,

¹⁸⁵ См.: Постановление Правительства Российской Федерации от 26 апреля 1997 г. № 501 «Об утверждении Положения о Министерстве транспорта Российской Федерации».

¹⁸⁶ См.: Постановление Правительства РФ от 30 декабря 2000 г. // СЗ РФ. 2000. № 3. Ст. 235.

¹⁸⁴ См.: СЗ РФ. 1995. № 47. Ст. 4471; 1996. № 5. Ст. 490.

работы, связанные с обслуживанием водных путей сообщения и судоходных гидротехнических сооружений, проведением научных исследований и подготовкой кадров, а также входящие в систему транспорта предприятия и организации, изготавливающие транспортные средства и технологическое оборудование, выполняющие иную связанную с транспортным процессом работу. В приказе, вероятно, имеется в виду часть транспортного комплекса, подведомственная Минтрансу России – морской и речной транспорт. Однако во избежание расширительного толкования этого понятия данную формулировку целесообразно изменить.

Таковы основные аспекты установления и регулирования компетенции органов внутренних дел на транспорте, проблемы реализации принадлежащих им полномочий, а также наиболее оптимальные пути их решения.

§ 3. Теоретическая модель механизма правового регулирования деятельности органов внутренних дел на транспорте

Механизм правового регулирования – это правовая категория, с использованием которой исследуются проблемы, связанные с динамикой, осуществлением, реализацией права. Она выработана для отображения момента движения, функционирования правовой формы, выражает деятельную сторону процесса «перевода нормативности права в упорядоченность общественных отношений»¹⁸⁷. Механизм правового регулирования – теоретическая конструкция весьма высокого науковедческого характера, прочно вошедшая в понятийный фонд теории права.

Раскрытие содержания механизма правового регулирования деятельности органов внутренних дел на транспорте требует построения такой теоретической модели, которая была бы способна дать четкие критерии выделения его компонентного состава. Важно подчеркнуть, что указанная модель должна фокусироваться не только на сегодняшнем состоянии механизма правового регулирования деятельности рассматриваемых органов, но и должна быть обращена в будущее, стимулировать развитие правовых средств воздействия на общественные отношения в транспортном комплексе, предлагать пути развития органов внутренних дел на транспорте и совершенствования их оперативно-служебной деятельности. Перспективный взгляд на исследуемый механизм необходим прежде всего в связи с появлением в сфере транспортной деятельности качественно новых общественных отношений, требующих правового регулирования и защиты, динамичным обновлением транспортного законодательства, структурно-экономическими преобразованиями в отдельных отраслях транспорта, реформированием правоохранительных органов и проявлением других факторов. Здесь следу-

ет отметить существенное в методологическом отношении обстоятельство: качественному изменению объекта управления подчиняется и движение управляющей системы.

Впервые идея о связи всех правовых средств в едином «механизме» была высказана Н.Г. Александровым¹⁸⁸. За комплексом правовых средств, используемых для регулирования общественных отношений, утвердился предложенный им термин «механизм правового регулирования». С тех пор и началась научная разработка этой проблемы¹⁸⁹. При этом одни исследователи были склонны рассматривать механизм правового регулирования с позиций синтеза. Другие дифференцировали целостный процесс механизма правового регулирования, углубленно анализируя лишь его отдельные элементы. Третьи уделяли основное внимание сложным связям, взаимозависимостям, существующим между механизмом и социальной средой.

В настоящее время наиболее распространенным остается синтезированный С.С. Алексеевым подход, согласно которому под механизмом правового регулирования понимается взятая в единстве совокупность юридических средств, при помощи которых обеспечивается правовое воздействие на общественные отношения¹⁹⁰. Примечательно, что автор этой концепции за 35 лет лишь однажды скорректировал ее. Во-первых, термин «совокупность»

¹⁸⁸ См.: Александров Н.Г. Право и законность в период развернутого строительства коммунизма. М., 1961. С. 183-213.

¹⁸⁹ В юридической науке под правовым регулированием понимается специальное юридическое воздействие объективного и субъективного права, всей системы юридических средств на общественные отношения в целях достижения определенных результатов (См.: Алексеев С.С. Общая теория права: в 2-х томах. М., 1981. Т. I. С. 289; Явич Л.С. Сущность права. Л., 1985. С. 76.). Встречаются и более узкие трактовки этого понятия. Так, по мнению Т.Н. Радько, правовое регулирование – это регламентация общественных отношений посредством обеспеченных в необходимых случаях государственным принуждением общеобязательных правил поведения и основанных на них предписаний индивидуального значения (См.: Радько Т.Н. Системный анализ правового регулирования // Труды ВСШ МВД СССР: Волгоград, 1971. Вып. 4. С. 32). А.М. Витченко полагает, что правовое регулирование – это упорядочение общественных отношений путем подчинения воли участников этих отношений воле государства при помощи норм права с момента наступления юридического факта (См.: Витченко А.М. Механизм правового регулирования социалистических общественных отношений, его понятие и структура // Вопросы теории государства и права. Саратов, 1968: Вып. I. С. 73). Под правовыми средствами понимаются такие институционные образования (формы, установления), реальное функционирование, использование которых приводит к практическому осуществлению объективного и субъективного права, его претворению в жизнь, достижению конечного социально-экономического результата. На уровне законодательного закрепления правовые средства образуют статическую часть механизма правового регулирования (См.: Сапун В.А. Механизм реализации советского права // Правоведение. 1988. № 1. С. 4-5.).

¹⁹⁰ См.: Алексеев С.С. Механизм правового регулирования в социалистическом государстве. М., 1966. С. 30; Витченко А.М. Указ. соч.; Веремеенко И.И. Механизм административно-правового регулирования в сфере охраны общественного порядка: Дис... докт. юрид. наук. М., 1983; Завадская Л.Н. Механизм реализации права. М., 1992; Хропанюк В.Н. Теория государства и права / Под ред. В.Г. Стрелкова. М., 2000; Шабалин В.А. Методологические вопросы правоведения. Саратов, 1972.

¹⁸⁷ Васильев А.М. Правовые категории. Методологические аспекты разработки системы категорий теории права. М., 1976. С. 213.

был заменен им на понятие «система». На наш взгляд, это было сделано оправданно и означало признание того факта, что элементы механизма правового регулирования составляют не просто сумму, итог, а подвержены закономерным связям, свойственным только системным образованиям. Во-вторых, С.С. Алексеев высказал не менее обоснованное утверждение о том, что правовое воздействие на общественные отношения должно быть результативным¹⁹¹. Тем самым было подчеркнuto, что такое воздействие имеет властный, целенаправленный, созидательный, эффективный характер.

Практически не претерпела изменений позиция С.С. Алексеева (равно как и его последователей) относительно элементного состава механизма правового регулирования. К основным его звеньям он относит:

1) *юридические нормы* как основу правового регулирования, когда на уровне позитивного права закрепляются в абстрактном виде типизированные возможности и необходимость определенного поведения субъектов (стадия регламентирования общественных отношений процесса правового регулирования);

2) *правовые отношения*, субъективные права и юридические обязанности, переводящие при наличии конкретных жизненных обстоятельств (юридических фактов) абстрактные возможности и необходимость в плоскость конкретных, адресных субъективных юридических прав и обязанностей и, следовательно, переключающие правовую энергию юридических норм на уровень конкретных субъектов – носителей прав и обязанностей (стадия действия юридических норм, в результате которого возникают или изменяются правоотношения);

3) *акты реализации прав и обязанностей*, в соответствии с которыми наступает запрограммированный в позитивном праве результат в жизни общества, фактически разрешается жизненная ситуация, дело (стадия реализации субъективных юридических прав и обязанностей).

К процессу правового регулирования на заключительной его стадии – стадии применения права (а в ряде случаев и при возникновении правоотношений) может присоединиться и особое звено – *индивидуальные предписания, или акты применения права*¹⁹².

Наряду с тремя главными элементами механизма С.С. Алексеев указывает еще на два: а) *нормативные юридические акты*; б) *правосознание и правовую культуру*. По его мнению, нормативные акты как бы «обслуживают» юридические нормы и, кроме того, выполняют в механизме самостоятельные функции. Правосознание и правовая культура имеют общее значение: они подключаются ко всем частям механизма правового регулирования. Цементирует все элементы механизма *принцип законности*¹⁹³.

В рамках монографии не имеется возможности детально рассмотреть достоинства и недостатки других точек зрения относительно сущности исследуемого механизма. В то же время нельзя не отметить некоторых отличий от концепции, считающейся доминирующей в теории права. Подчеркнем сразу, что расхождения в позициях ученых вызваны не столько спорами относительно понятия механизма правового регулирования (здесь все же можно говорить о более или менее единообразном подходе), сколько различным пониманием содержания механизма и роли каждого из его элементов.

В.В. Селиванов, например, полагает, что механизм правового регулирования может быть определен как система деятельности субъектов, применяющих специфические средства (инструменты) для урегулирования индивидуально-конкретных отношений людей и направления их деятельности по пути, предписываемому нормами права. По его мнению, основное содержание механизма правового регулирования составляет деятельность субъектов. При этом он считает свою точку зрения принципиально отличной от позиции С.С. Алексеева¹⁹⁴. Нам же это противоречие представляется мнимым, кажущимся. Никакого отхода от изложенной ранее концепции здесь нет. Ведь механизм правового регулирования можно представить не только как систему юридических средств, обеспечивающих правовое воздействие на общественные отношения, но и как деятельность компетентных органов, создающих и применяющих эти самые средства. На наш взгляд, от такого изменения угла зрения вовсе не трансформируются предназначение и содержание механизма правового регулирования. В этом случае при его исследовании за основу берется не предметный (статический), а функциональный (динамический) подход, при котором изучаются не только сами правовые средства (по отдельности или в совокупности), но и правовые формы деятельности государственных органов, осуществляющих правовое регулирование. Тем более что правовое регулирование в свете общей теории управления представляет собой именно деятельность государства и его органов по упорядочению сложной и динамичной совокупности общественных отношений. Некоторые ученые, руководствуясь указанным соображением, признают отдельным элементом механизма правового регулирования даже деятельность учреждений, организаций и должностных лиц по претворению в жизнь актов применения норм права¹⁹⁵.

По мнению В.А. Шабалина, правосознание, правотворчество, законность и правопорядок следует рассматривать как самостоятельные элемен-

¹⁹⁴ См.: Селиванов В.В. Концепция механизма административно-правового регулирования в современных условиях и деятельность органов внутренних дел // Правовые проблемы деятельности органов внутренних дел в современных условиях: Научн. труды. М.: Академия МВД России, 1992. С. 194-195.

¹⁹⁵ См.: Витченко А.М. Указ. соч. С. 82.

¹⁹¹ См.: Алексеев С.С. Общая теория права: Курс лекций: в 2-х томах. М.: Т. II, 1982. С. 9.

¹⁹² См.: Алексеев С.С. Восхождение к праву. Поиски и решения. М., 2001. С. 319-320.

¹⁹³ См.: Алексеев С.С. Механизм правового регулирования... С. 34-36.

ты механизма¹⁹⁶. Однако в результате рассуждений он сам приходит к выводу о том, что, во-первых, правосознание принимает участие не только в решении задачи первой стадии правового регулирования, но и подключается к остальным стадиям; во-вторых, законность пронизывает все этапы правового регулирования¹⁹⁷. Поэтому вряд ли целесообразно изолировать такие «сквозные» элементы механизма правового регулирования, даже путем придания им самостоятельного значения. Как видим, и здесь противоречие с концепцией С.С. Алексеева отсутствует.

А.М. Витченко видит слабое место последней в том, что предложенные С.С. Алексеевым правовые средства неодинаково воздействуют на общественные отношения, а некоторые из них вообще не оказывают регулирующего влияния. Поэтому он не включает правосознание, правотворчество, правовую культуру, правовые принципы в механизм правового регулирования, считая их элементами механизма правового воздействия¹⁹⁸. Верно, конечно, но с точки зрения системного подхода качество системы не тождественно сумме свойств составляющих ее элементов. Как раз, напротив, сумма интегрируется из неодинаковых по характеру самостоятельного функционирования элементов¹⁹⁹.

Л.И. Спиридонов утверждает, что юридические нормы появляются до того, как механизм правового регулирования будет приведен в действие²⁰⁰. То же мнение высказывает и В.А. Ленчик, говоря, что механизм правового регулирования в качестве начального пункта имеет «готовые», существующие нормы права²⁰¹.

¹⁹⁶ См.: Шабалин В.А. Системный анализ механизма правового регулирования // Сов. гос. и право. 1969. № 10. С. 123.

¹⁹⁷ См.: Шабалин В.А. Указ. соч. С. 123.

¹⁹⁸ См.: Витченко А.М. Указ. соч. С. 77. По мнению этого ученого, «взаимосвязь норм права с другими правовыми явлениями не дает оснований отождествлять правовое воздействие, осуществляемое всей юридической надстройкой в целом, с собственно правовым регулированием, осуществляемым специфическими правовыми средствами, а именно нормами права различного назначения, которые в совокупности с индивидуальными актами, деятельностью государственных органов, общественных организаций и должностных лиц, направленной на претворение в жизнь актов применения норм права, и составляют механизм правового регулирования» (с. 67). Термин «регулирование» не охватывает все формы воздействия права на поведение и сознание людей. «Регулирование» в отличие от «воздействия» вносит порядок в движение и развитие при помощи определенной нормы, т. е. правила поведения более или менее общего характера. «Воздействие» же оказывает влияние на что-либо не только при помощи нормы, правила, но и системы действий (с. 68). С А.М. Витченко солидарны Т.Н. Радько, А.И. Бобылев и другие ученые, считающие правовое регулирование особой формой правового воздействия (См.: Радько Т.Н. Указ. соч. С. 34; Бобылев А.И. Механизм правового воздействия на общественные отношения // Гос. и право. 1999. № 5. С. 105).

¹⁹⁹ См.: Шабалин В.А. Методологические вопросы правоведа. Саратов, 1972. С. 141.

²⁰⁰ См.: Спиридонов Л.И. Теория государства и права: Учебник. М., 1996. С. 213.

²⁰¹ См.: Ленчик В.А. Механизм действия права: Лекция. М.: Академия управления МВД России, 2002. С. 8.

Бесспорно, указанные и другие правовые категории и понятия напрямую связаны с действием права. Скажем, Т.Н. Радько полагает, что такой схематичный набор элементов механизма правового регулирования, как «норма права – юридический факт – правоотношение – правопорядок», вполне отражает формально законченное действие регулятивной функции права²⁰². И этому трудно возразить. Но в любом случае следует учитывать, что по отношению к механизму правового регулирования эти и другие категории являются категориями второго порядка, составляющими основной функциональный ряд. Все они отражают меньшую степень абстрагирования и более узкую сферу, более ограниченную возможность влияния на общественные отношения. Так же как категория «механизм правового регулирования» служит логическим продолжением более абстрактных понятий «механизм действия права», «механизм правового воздействия», «механизм социального регулирования», так и соотношение правосознания, правопорядка, правотворчества, законности, правовых принципов и других категорий с механизмом правового регулирования определяется реальными связями и закономерностями, возникающими в процессе «работы» правовой формы на уровне ее социального действия. На наш взгляд, к элементам механизма правового регулирования следует относить все те правовые явления, единство и взаимодействие которых делают его целостной, относительно замкнутой управляющей системой и придают ей своеобразный – юридический – характер. Целостное представление о механизме правового регулирования складывается на основе идеи движения, закономерностей функционирования права. При этом надо учитывать собственные задачи механизма правового регулирования – обеспечение регулирования общественных отношений на базе обоснованных, законных нормативных установлений, с помощью актов индивидуального регулирования в определенной юридической форме²⁰³.

Преувеличение роли одних и умаление значения других элементов, как правило, приводит к тому, что в научный оборот вводятся такие понятия (как будто бы тождественные понятию «механизм правового регулирования»), как «механизм реализации права», «механизм правотворчества» и другие. Но при этом как механизмы в целом, так и их отдельные «детали», не всегда оказываются сориентированными их конструкторами на достижение конечного, социально значимого результата. Поэтому в нашем исследовании, в определенной мере имеющем прикладной характер, в основу отнесения того или иного правового явления к механизму правового регулирования будет положен «деятельностный критерий на выходе». Иными словами, следует ответить на вопрос: обеспечивается ли надлежащий правопорядок в транспортном комплексе системой правовых средств, состав-

²⁰² См.: Радько Т.Н. Методологические вопросы познания функций права. Волгоград, 1974. С. 74.

²⁰³ См.: Завадская Л.Н. Указ. соч. С. 90.

ляющих механизм правового регулирования деятельности органов внутренних дел на транспорте, и какова роль в достижении общего конечного результата каждого из его элементов? После соответствующего анализа становится ясным, какие требования к компонентному составу механизма правового регулирования и его отдельным элементам необходимо предъявить на «входе», т. е. на стадии регламентирования общественных отношений, чтобы получить желаемый результат на «выходе». Например, органы внутренних дел на транспорте недостаточно эффективно противодействуют хищениям цветных металлов из средств сигнализации, связи и энергоснабжения железных дорог. В этом случае необходимо проанализировать правовые нормы, регулирующие поведение субъектов права в соответствующих общественных отношениях. Если в них обнаружатся недостатки и пробелы, можно сделать вывод о невысоком качестве правотворчества, а отсюда – о неглубоком теоретическом правосознании.

Таким образом, характер взаимосвязей между элементами механизма правового регулирования (прежде всего функциональных) позволяет выявить отношения такой зависимости между ними, при которой изменения одного элемента оказываются производными от изменений другого²⁰⁴. Однако для того, чтобы управляющая система каждый раз была готова к воздействиям внешней среды, а правовое регулирование не имело запоздалого эффекта, необходимо развивать правосознание на «входе» и чутко реагировать на запросы извне, прежде всего со стороны изменяющихся экономических отношений. Так как потенциально любой элемент механизма правового регулирования может быть неоптимален, важно найти, обнаружить и оптимизировать это слабое звено применительно к конкретным регулируемым правом общественным отношениям.

Под *правовым регулированием деятельности органов внутренних дел* следует понимать устойчиво целенаправленное юридическое воздействие на общественные отношения, являющееся формой актуализации правоохранительной деятельности органов внутренних дел и осуществляемое с целью обеспечения законности в тех проявлениях общественной жизни, которые составляют сферу приложения их правоохранительных возможно-

²⁰⁴ Подробнее об этом см.: Шабалин В.А. Методологические вопросы правоведения... С. 150-197. Мы отдаем себе отчет в том, что не менее актуальной является проблема исследования механизма ведомственного правового регулирования деятельности органов внутренних дел, под которым понимается совокупность средств воздействия организационно-правового характера, оказываемого Министерством внутренних дел на деятельность подведомственных ему органов, учреждений и их сотрудников, в результате которого возникают, изменяются и прекращаются служебные правовые отношения (См.: Курагин Г.Г. Механизм ведомственного правового регулирования деятельности органов внутренних дел. М., 1976. С. 16). Однако в силу производного характера указанного механизма его отдельные аспекты рассматриваются нами в контексте основного содержания монографии.

стей²⁰⁵. Разумеется, было бы логично рассмотреть механизм правового регулирования деятельности органов внутренних дел на транспорте с момента его «запуска», т. е. с правового освоения действительности, и до фактической реализации субъектами своих прав и обязанностей, а также властных актов применения права. Однако мы не можем сделать этого по двум причинам. Во-первых, из-за ограниченного объема монографии. Во-вторых, наше внимание должны привлечь прежде всего те элементы механизма правового регулирования, которые делают необходимой и актуальной правоохранительную деятельность органов внутренних дел, способствуют формированию надлежащего волеизъявления, вытеснению из жизни общества нежелательных общественных отношений. Иными словами, предмет наших интересов – система охранительных средств как особый (охранительный) вариант механизма правового регулирования²⁰⁶. Отсюда наша главная задача – выявить причины недостаточной эффективности механизма правового регулирования деятельности органов внутренних дел на транспорте или его отдельных частей и предложить обоснованные рекомендации по их оптимизации.

Правовое регулирование в сфере управления имеет два уровня. *Первый уровень* реализуется в форме установления статуса субъектов и организационных структур, режима ресурсов, процедур процесса. Это – статическая функция правового регулирования, функция регламентации. *Вторым уровнем* регулирования охватываются более сложные объекты – правоотношения (динамическая функция)²⁰⁷. Отсюда в механизме правового регулирования различают два слоя – *нормативную основу* и *индивидуальную основу*.

Субординирующим, изначальным элементом механизма правового регулирования считаются действующие *юридические нормы*. Они составляют базу правового регулирования, выполняют роль фиксированных, относительно устойчивых программ, «моделей» поведения, определяющих меру должного и возможного, дозволенного и запретного, адресованных гражда-

²⁰⁵ См.: Рудяков Н.М. Теоретические аспекты правового регулирования деятельности органов внутренних дел // Совершенствование правового регулирования и деятельности органов внутренних дел в условиях перестройки: Учебно-метод. пособие. Хабаровск, 1988. Ч. 1. С. 57.

²⁰⁶ В юридической литературе эту теоретическую конструкцию назвали «механизмом правовой охраны», под которым понимается система правовых средств (юридических норм, правоотношений, индивидуальных актов и др.), при помощи которых в целях охраны требований правовых норм и стоящих за ними интересов граждан, организаций, общества в целом программируются и проводятся в жизнь меры правового принуждения лиц, совершивших (в некоторых предусмотренных законом случаях – могущих совершить) общественно опасные правонарушения (См.: Княгинин К.Н. Охранительные правоприменительные акты: Вопросы теории и технологии. Свердловск, 1991. С. 8-9). При этом вовсе не умаляется значение деятельности органов внутренних дел по реализации регулятивной функции права. Просто в данном случае она имеет второстепенный характер.

²⁰⁷ См.: Бачило И.Л. Организация советского государственного управления. Правовые проблемы. М., 1984. С. 208-209.

нам, должностным лицам и государственным органам²⁰⁸. На начальной стадии правового регулирования регламентация общественных отношений осуществляется при помощи регулятивных и охранительных норм, выраженных в системе нормативных актов и обособленных в правовых институтах, субинститутах, комплексных юридических образованиях.

Характер решаемых органами внутренних дел на транспорте задач придает нормативной основе их деятельности определенную сложность и специфику.

Во-первых, она характеризуется множественностью и разноуровневостью правовых источников. В своей деятельности указанные органы руководствуются сотнями нормативных актов, начиная от Конституции Российской Федерации и заканчивая нормативными актами МВД России и актами транспортного законодательства.

Во-вторых, большинство источников имеет различную отраслевую принадлежность. Деятельность органов внутренних дел на транспорте регулируется нормами конституционного, уголовного, уголовно-процессуального, административного, гражданского, трудового и других отраслей права.

В-третьих, значительный удельный вес в структуре нормативных актов, относящихся к исследуемым органам, занимают акты, регулирующие их деятельность не непосредственно, а опосредствованно.

Указанные проблемы ставят под вопрос свойство системности нормативной основы механизма правового регулирования деятельности органов внутренних дел на транспорте²⁰⁹. Рассмотрим эти и другие вопросы подробнее.

Все нормы (нормативные акты), составляющие нормативную основу деятельности органов внутренних дел на транспорте, можно разделить на три группы.

В *первую группу* входят статутные, компетенционные нормы, закрепляющие правовое положение, задачи, функции, полномочия и предметы ведения рассматриваемых органов, устанавливающие объекты ведомственного регулирования. Они содержатся в Законе РФ «О милиции», Положении о МВД России, Положении о ГУВДТМС МВД России и других статут-

²⁰⁸ См.: Шабалин В.А. Системный анализ механизма правового регулирования... С. 125; Он же. Методологические вопросы правоведения... С. 144.

²⁰⁹ При конструировании административно-правовых механизмов зачастую нарушается принцип системности регулирования. Это сложный комплекс вопросов, связанных с согласованием законов и подзаконных актов, согласованием актов внутри системы исполнительной власти, разграничением полномочий между управляющими субъектами. Особенно важна реализация указанного принципа в условиях множества нормотворческих компетенций, зачастую пересекающихся, конкурирующих, взаимодополняющих друг друга (См.: Хазанов С.Д. О совершенствовании механизма административно-правового регулирования // Административное право: теория и практика. Укрепление государства и динамика социально-экономического развития: Материалы науч. конф. М.: ИЗиСП при Правительстве РФ, 2002. С. 178-188).

ных и тематических нормативных актах, достаточно подробно рассмотренных в предыдущем параграфе монографии²¹⁰.

Вторую группу составляют нормы, устанавливающие меры защиты регулируемых отношений, субъективных прав и свобод граждан от нарушений, а также определяющие границы вмешательства транспортной милиции в общественные отношения. С ними органы внутренних дел на транспорте как управляющий субъект соизмеряют поведение подконтрольных управляемых объектов. В первую очередь к таким нормам относятся охранительные нормы-запреты, содержащиеся в Уголовном кодексе РФ и Кодексе РФ об административных правонарушениях²¹¹.

Третья группа норм охватывает правовые предписания, устанавливающие процедуры деятельности органов внутренних дел на транспорте. Эти нормы содержатся в Уголовно-процессуальном кодексе РФ, КоАП РФ, ведомственных нормативных актах.

В зависимости от сферы действия, нормы права, регулирующие деятельность органов внутренних дел на транспорте, можно разделить еще на два вида: 1) *нормы, предусматривающие правовые основания и порядок внешненаправленной деятельности*; 2) *нормы, регламентирующие внутрисистемные отношения*.

Одной из основных задач органов внутренних дел на транспорте (транспортной милиции) является борьба с преступностью. В этой связи важное значение в определении правовых оснований и границ властного вмешательства в охраняемые правом общественные отношения имеют *уголовно-правовые нормы*. В соответствии с установленной УПК РФ предметной подследственностью (ст. 151) следователями и дознавателями органов

²¹⁰ В указанных актах содержатся главным образом обязывающие нормы, выражающие активно-действенную, динамическую сторону правового регулирования. Способ правового регулирования по типу «позитивное обязывание» характерен функционированию властвующего органа в системе государственного управления. Именно ему свойственно предписывание, возложение категорических обязанностей. Необходимо отметить, что совершенствование нормативной правовой базы деятельности органов внутренних дел на транспорте в решающей степени предопределяется качеством компетенционного нормотворчества.

²¹¹ Запрет как один из способов правового регулирования и соответствующие ему запрещающие нормы наиболее глубоко исследованы С.С. Алексеевым, А.Г. Братко и некоторыми другими учеными. С регулятивной стороны запреты выражаются в юридических обязанностях пассивного содержания, то есть в обязанностях воздерживаться от совершения действий известного рода. Если существует юридический запрет, то всегда есть лица, которые вправе потребовать его соблюдения. Запреты как бы «заряжены» юридической ответственностью – уголовной, административной, гражданской. Запрещающие нормы являются внешним выражением, формой объективизации юридических запретов. И вне их, запрещающих предписаний и нормативных положений об ответственности, юридических запретов нет (См.: Алексеев С.С. Общие дозволения и общие запреты в советском праве. М., 1989. С. 48-53).

Охранительные нормы – это нормы-оценки. В них содержится отрицательная оценка неправомерного поведения лица, выражающаяся в адекватной мере юридической ответственности (См.: Леушин В.И. Режимы действия охранительных норм // Охранительный механизм в правовой системе социализма: Межв. сб. науч. тр. Красноярск, 1989. С. 48).

внутренних дел осуществляется предварительное расследование по подавляющему большинству дел о преступлениях против здоровья населения, собственности, деяниях в сфере экономики, против интересов службы в коммерческих и иных организациях, а также дел о преступлениях против общественной безопасности, общественного порядка и порядка управления. Заметим при этом, что законодатель не разграничивает уголовно-процессуальную компетенцию по расследованию уголовных дел между органами внутренних дел на транспорте и территориальными органами внутренних дел.

Разумеется, расследование уголовных дел об отдельных категориях преступлений на транспорте (кражах перевозимых грузов, личного имущества пассажиров, цветных металлов из средств сигнализации, связи и энергоснабжения железных дорог; преступлений, связанных с незаконной перевозкой наркотических средств и психотропных веществ; заведомо ложных сообщениях об актах терроризма; вандализме и др.) обладает существенными криминалистическими и оперативно-тактическими особенностями, подробно описанными в соответствующей литературе²¹². Однако квалифицируются кражи, заведомо ложные сообщения об актах терроризма и многие другие деяния (независимо от того, совершены ли они на объектах транспорта или на территории города, района) по одним и тем же статьям УК РФ. Поэтому сами по себе они представляют ограниченный интерес для нашего исследования и являются, главным образом, предметом изучения криминалистики, криминологии, теории оперативно-розыскной деятельности. Обратим лучше внимание на те нормы уголовного законодательства, объединенные в специальный институт, которые предусматривают ответственность за преступные посягательства на общественные отношения в сфере безопасного функционирования различных видов транспорта.

Уголовный кодекс РФ содержит главу 27 «Преступления против безопасности движения и эксплуатации транспорта», в которой имеется девять статей (ст. 263 – 271):

нарушение правил безопасности движения и эксплуатации железнодорожного, воздушного или водного транспорта (ст. 263 УК);

нарушение правил дорожного движения или эксплуатации транспортных средств (ст. 264 УК);

оставление места дорожно-транспортного происшествия (ст. 265 УК);

недоброкачественный ремонт транспортных средств и выпуск их в эксплуатацию с техническими неисправностями (ст. 266 УК);

приведение в негодность транспортных средств или путей сообщения (ст. 267 УК);

нарушение правил, обеспечивающих безопасную работу транспорта (ст. 268 УК);

нарушение правил безопасности при строительстве, эксплуатации или ремонте магистральных трубопроводов (ст. 269 УК);

неоказание капитаном судна помощи терпящим бедствие (ст. 270 УК);

нарушение правил международных полетов (ст. 271 УК)²¹³.

Перечисленные деяния: а) создают опасность причинения вреда и причиняют вред жизни и здоровью многих людей, круг которых является неопределенным; б) способны дезорганизовать деятельность других отраслей народного хозяйства; в) совершаются путем использования источника повышенной опасности.

Большинство транспортных преступлений подразделяется на деяния, нарушающие соответствующие правила на воздушном, водном, железнодорожном транспорте, обслуживаемом органами внутренних дел на транспорте, и деяния, посягающие на безопасность функционирования автомобилей и иных сухопутных механических транспортных средств, контролируемых территориальными органами внутренних дел. Руководствуясь указанным критерием, исключим из сферы правового регулирования деятельности транспортной милиции ст. 264 и 265 УК РФ, предусматривающие ответственность за преступления в области безопасного функционирования дорожно-транспортных средств. Исключим также ст. 263, 269, 270 и 271 УК РФ, так как предварительное следствие по делам о предусмотренных ими преступлениях производится следователями прокуратуры (ст. 151 УПК РФ).

Таким образом, следователями и дознавателями органов внутренних дел на транспорте производится предварительное расследование только по делам о преступлениях, предусмотренных ст. 266, 267 и 268 УК РФ и совершенных на железнодорожном, морском, речном и воздушном транспорте. Дадим оценку содержащимся в них нормам с точки зрения их юридической разработанности и эффективности в нормативной основе механизма правового регулирования исследуемых органов.

При квалификации преступления по ст. 266 УК РФ «Недоброкачественный ремонт транспортных средств и выпуск их в эксплуатацию с техническими неисправностями» необходимо учитывать, что деятельность по

²¹² См., напр.: Гетман Н.И., Степаненко Ю.В. Организация борьбы с преступлениями на пассажирском железнодорожном транспорте: Практическое пособие. М., 2003; Пичугин В.А. Выявление и раскрытие преступлений на объектах транспорта в сфере внешней экономики и борьбы с контрабандой: Методические рекомендации. М.: ВНИИ МВД России, 2002; Шукин В.И. Расследование незаконной перевозки запрещенных веществ и предметов на железнодорожном транспорте: Автореф. дис... канд. юрид. наук. М., 1992.

²¹³ Выделение транспортных преступлений в самостоятельную главу намного точнее отражает особенности родового объекта анализируемых преступлений, способствует уяснению их специфики и степени общественной опасности, правильной квалификации, большей индивидуализации наказания и дифференциации ответственности внутри данной группы преступных деяний, позволяет целенаправленно устанавливать причины и условия, вызывающие их совершение.

ремонту транспортных средств также регламентируется соответствующими правилами, инструкциями, положениями и наставлениями. Очевидно, что содержащиеся в них нормы, концентрирующие в себе опыт обращения с тем или иным транспортным средством, предназначаются для того, чтобы обеспечивать безопасность его функционирования²¹⁴. Следовательно, недоброкачественный ремонт имеет своей причиной нарушение специальных нормативных предписаний, которыми должны руководствоваться следователи и дознаватели органов внутренних дел на транспорте при квалификации преступлений и расследовании уголовных дел.

В целом по утверждению специалистов в области уголовного права, конструкцию рассматриваемой нормы нельзя признать удачной. Она практически не применяется для квалификации недоброкачественного ремонта, так как его понятие, как оно сформулировано в диспозиции ст. 266 УК, не охватывает тех форм общественно опасных деяний, которые выражаются в бездействии. Поэтому отдельными учеными предлагается ввести понятие «нарушение правил ремонта»²¹⁵.

Перечень видов деяния в ст. 266 УК является исчерпывающим. Законодатель не включил в диспозицию нормы упоминание об «ином нарушении правил эксплуатации», как это имело место в ст. 211² УК РСФСР 1960 г. Напомним, что под иным грубым нарушением правил эксплуатации признавались: допуск к управлению транспортным средством лиц, не имеющих либо лишенных водительских прав или имеющих медицинские противопоказания для работы в качестве водителей транспорта (машинистов локомотивов, пилотов, судоводителей), серьезное нарушение режима работы водителей, повлекшее их сильное физическое или психическое переутомление, передача управления транспортным средством лицу, не имеющему права управлять им, разрешение на перевозку пассажиров на необорудованных транспортных средствах, неосуществление контроля за своевременным прохождением водителями медицинского освидетельствования, несоблюдение сроков профилактического ремонта, а также невыполнение других требований, направленных на обеспечение безопасной эксплуатации транспорта.

Удельный вес этих правонарушений в общей структуре транспортной преступности был достаточно велик. Поэтому не вполне понятны причины, побудившие законодателя декриминализировать данный вид транспортных преступлений. Ведь ясно, что выпуск в эксплуатацию технически исправного транспортного средства, но с «неисправным» водителем (находящимся в состоянии алкогольного опьянения, болезненном или переутомленном состоянии) таит в себе не меньшую угрозу безопасности функционирования

транспорта, чем совершение тех деяний, ответственность за которые сохранена в ст. 266 УК РФ²¹⁶.

При анализе ст. 267 УК РФ «Приведение в негодность транспортных средств или путей сообщения» обращает на себя внимание то, что законодатель исключил ответственность за создание угрозы наступления последствий. Ранее к уголовной ответственности по ст. 86 УК РСФСР «Повреждение путей сообщения и транспортных средств» за «...умышленное разрушение или повреждение путей сообщения, сооружений на них, подвижного состава или судов, средств связи или сигнализации, которое повлекло или могло повлечь (курсив наш – Ю.С.) крушение поезда, аварию корабля или нарушение нормальной работы транспорта и связи» привлекалось большое количество лиц. Теперь ситуация изменилась. Статья 267 УК РФ практически не «работает», находится в анабиозе, хотя преступлений стало гораздо больше. Известно, к примеру, что в настоящее время железные дороги переживают криминальный бум хищений цветных металлов из средств сигнализации, связи и энергоснабжения. В частности, хищение дроссельных переключателей, изготовленных из меди, может нарушить работу сигнализации и привести к крушению движущегося поезда. Но так как действия виновных (к счастью) часто не приводят к указанным в законе последствиям, они подлежат осуждению только за хищение. А безнаказанность, как известно, порождает новые преступления. Поскольку спрос на цветные металлы остается высоким, говорить о снижении активности расхитителей не приходится²¹⁷. Еще одной причиной, по которой ст. 267 УК является «неработающей», служит тот факт, что законодатель установил слишком высокую планку причиненного ущерба – в размере не менее 500 МРОТ.

Новеллой нового уголовного законодательства стало закрепление в ст. 267 УК РФ ответственности за блокирование транспортных коммуникаций. Однако законодатель не раскрыл объективной стороны этого деяния. Доктринальное же толкование этого понятия в силу широкого диапазона мнений нередко приводит к следственным ошибкам²¹⁸. Представляется, что указанная проблема может быть решена путем дополнения ст. 267 УК РФ

²¹⁶ См.: Коробеев А.И. Указ. соч. С. 159.

²¹⁷ Однако не все сожалеют о таком решении законодателя. С.В. Стрелец, например, полагает, что установление в действиях лица, якобы создавшего угрозу наступления общественно опасных последствий, признаков преступления в большинстве случаев имело субъективный, предположительный характер (См.: Стрелец С.В. Уголовно-правовые аспекты обеспечения безопасности железнодорожного, водного и воздушного транспорта // Проблема обеспечения безопасности на объектах транспорта и пути ее улучшения: Материалы семинара-конференции. М., 1998. С. 59).

²¹⁸ См., напр.: Российское уголовное право: в 2-х т. Особенная часть / Под ред. А.И. Рагога. М., 2003. Т. II. С. 615; Уголовное право России: Учебник. Особенная часть / Под ред. Б.В. Здравомыслова. М., 1996. С. 341; Жулев В.И. Транспортные преступления. М., 2001. С. 141-142; Прокофьев Г.В. Правовое регулирование деятельности органов внутренних дел на транспорте по предупреждению и пресечению блокирования транспортных коммуникаций // 200 лет на страже правопорядка: Сб. научн. тр. М.: Моск. академия МВД России, 2001. С. 68.

²¹⁴ См. подробнее об этом: Лукьянов В.В. Транспортные и другие техногенные преступления и проступки (состав и квалификация). М., 1997. С. 33-40.

²¹⁵ См. подробнее: Коробеев А.И. Транспортные преступления. СПб., 2003. С. 156-157.

примечанием следующего содержания: «Под блокированием транспортных коммуникаций понимается совершение действий по созданию препятствий (помех) для свободного функционирования транспортных средств, серьезно затрудняющих или полностью парализующих нормальную, безопасную деятельность технических транспортных систем в целом или отдельных их элементов. Блокирование может осуществляться путем устройства на транспортных коммуникациях завалов, баррикад, заграждений, преград, путем их перекрытия людьми, транспортными средствами, животными; за счет установки постов, пикетов, препятствующих свободному доступу к транспортным объектам обслуживающего их персонала; в виде создания помех для передачи информации, необходимой для обеспечения безопасного функционирования транспорта. Транспортными коммуникациями признаются пути сообщения с элементами транспортной инфраструктуры, призванной обеспечивать безопасность функционирования транспортных средств. Сюда относятся: железнодорожное полотно, взлетно-посадочные полосы, оборудованные знаками навигационной обстановки морские и речные фарватеры, судходные шлюзы и каналы, тоннели, трамвайные пути, автомобильные дороги»²¹⁹. Эти и другие «узкие места» практики уголовной юрисдикции связаны прежде всего с недостатками правового регулирования соответствующих общественных отношений.

Диспозиция ст. 268 УК РФ «Нарушение правил, обеспечивающих безопасную работу транспорта» имеет бланкетный характер. Анализ комментариев уголовного законодательства показывает, что применительно к правовому регулированию деятельности органов внутренних дел на транспорте в ней идет речь о нарушении требований Воздушного кодекса РФ и разрабатываемых на его основе федеральных авиационных правил²²⁰; Кодекса внутреннего водного транспорта РФ²²¹, Кодекса торгового мореплавания РФ²²², правил перевозки опасных веществ, крупногабаритных или тяжеловесных грузов на железнодорожном, водном и воздушном транспорте, правил оказания услуг по перевозке пассажиров, а также грузов, багажа и грузобагажа для личных (бытовых) нужд на федеральном железнодорожном транспорте и др.

Необходимо отметить, что безопасность функционирования интересующих нас видов транспорта обеспечивается рядом других норм уголовного закона, также составляющих нормативную основу деятельности органов внутренних дел на транспорте. А именно – ст. 218 УК «Нарушение правил учета, хранения, перевозки и использования взрывчатых, легковоспламеняющихся веществ и пиротехнических изделий», ст. 222 УК «Незаконные приобретение, передача, сбыт, хранение, перевозка или ношение

оружия, его основных частей, боевых припасов, взрывчатых веществ и взрывных устройств».

Ряд норм, входящих в нормативную основу механизма правового регулирования деятельности органов внутренних дел на транспорте, связан с преступными действиями, непосредственно направленными на транспортное средство. Например, впервые в российском уголовном законодательстве предусмотрен такой самостоятельный состав преступления, как *пиратство* (ст. 227 УК), расследование дел о котором возлагается как на следователей прокуратуры, так и на следователей органов внутренних дел. Отдельные нормы устанавливают ответственность за использование транспортного средства при нанесении вреда жизни, здоровью, имуществу людей, имуществу организаций и окружающей среде (ст. 219, 236, 252 УК).

Подводя итог анализу отдельных норм УК РФ, предусматривающих ответственность за транспортные преступления, можно сделать следующие выводы. *Во-первых*, большинство из них имеет бланкетный характер и отсылает к нормативным правовым актам транспортного и иного законодательства²²³. *Во-вторых*, существующую конструкцию правового института транспортных преступлений в целом нельзя признать удачной, поскольку она не охватывает всех видов преступных деяний, объединяемых по признаку родового объекта посягательства (общественные отношения в сфере безопасного функционирования транспорта). *В-третьих*, законодатель не воспринял в УК РФ ряд норм о транспортных преступлениях, эффективно работавших в предшествующем уголовном законодательстве. *В-четвертых*, отдельные нормы о транспортных преступлениях в силу своей пробельности или несовершенства являются «неработающими»²²⁴.

Транспортные преступления тесно связаны с соответствующими административными правонарушениями²²⁵. Всего в новом КоАП РФ содержится более 90 составов административных правонарушений (в КоАП РСФСР их было менее 60), имеющих соответствующие аналоги в действующем УК

²¹⁹ См.: Коробеев А.И. Указ. соч. С. 173.

²²⁰ См.: СЗ РФ. 1997. № 12. Ст. 1383; 1999. № 28. Ст. 3483.

²²¹ См.: СЗ РФ. 2001. № 11. Ст. 1001.

²²² См.: СЗ РФ. 1999. № 18. Ст. 2207; 2001. № 22. Ст. 2125.

²²³ Недостатком это можно считать с той точки зрения, что нормы указанных актов весьма динамичны, изменчивы, чего нельзя сказать о консервативных нормах, содержащихся в кодифицированных источниках. Поэтому часто возникают коллизии. Кроме того, нормы транспортного законодательства серьезно отягощают нормативную основу механизма правового регулирования органов внутренних дел на транспорте.

²²⁴ В целом наша позиция совпадает с точкой зрения А.И. Коробеева, который считает, что «избранная законодателем модель системы норм о транспортных преступлениях еще весьма далека от оптимальной, и поэтому сущее отнюдь не соответствует должному» (Коробеев А.И. Указ. соч. С. 66).

²²⁵ Транспортным правонарушением признается общественно опасное, противоправное, виновное действие (бездействие) физического, должностного или юридического лица, посягающее на установленный порядок движения или эксплуатации транспортных средств, за которое Кодексом РФ об административной ответственности или законами субъектов Российской Федерации установлена административная ответственность.

РФ²²⁶. Транспортные административные правонарушения отличаются от транспортных преступлений степенью (количеством) и характером (качеством) общественной опасности. Во многих случаях составы транспортных преступлений и административных правонарушений имеют внешне сходное выражение. Транспортное правонарушение одного и того же вида может быть административным проступком, если деяние не повлекло за собой тяжкие последствия, и преступлением, если таковые наступили. Административная ответственность за транспортные правонарушения наступает в отличие от уголовной, как правило, не за такое нарушение, которое повлекло за собой причинение реального и, чаще всего, существенного, значительного ущерба охраняемым общественным интересам, а за сам факт нарушения действующих правил. Отсюда транспортные преступления в известном смысле можно рассматривать как административные правонарушения, отягощенные наступлением преступных последствий²²⁷.

В настоящее время продолжается процесс дифференциации ответственности, отчетливо прослеживается тенденция к гуманизации уголовной репрессии. Декриминализован и переведен в разряд административных правонарушений ряд транспортных преступлений (ч. 2 ст. 85, ст. 211³, 213¹ УК РСФСР). Мы поддерживаем указанную тенденцию, поскольку, как правильно подчеркивает А.В. Малько, основной упор в регуляционной политике надо сделать на правостимулирующие средства. Необходимо усилить стимулирующие факторы в охранительных отраслях законодательства – уголовном и административном. Здесь правовые тормоза захлестнули стимулирующие моменты²²⁸.

Сохраняя определенную преемственность с предшествующим законодательством об административной ответственности, КоАП РФ ввел ряд новелл, обусловленных необходимостью более эффективной защиты транспортных коммуникаций от административных правонарушений²²⁹.

Обратимся к конкретным *охранительным нормам административного права*, занимающим в механизме правового регулирования деятельности органов внутренних дел на транспорте ключевое место. При этом мы будем исходить из того, что административно-правовой запрет – это обусловлен-

ные социальной необходимостью форма и мера государственно-властного общеобязательного веления, которые предупреждают об опасности совершения неправомерных действий и имеют своей целью предотвратить нежелательное поведение в сфере управленческих общественных отношений, которое может причинить ущерб государственным, общественным или личным интересам²³⁰.

Административные правонарушения на транспорте ранее предусматривались главой 10 КоАП РСФСР «Административные правонарушения на транспорте и в области дорожного хозяйства и связи». В новом Кодексе законодатель поместил составы этих правонарушений в трех самостоятельных главах в соответствии с их родовым объектом. Административные правонарушения на транспорте объединены в главе 11 с одноименным названием, включающей 29 статей. Это, однако, не означает, что правовой основой деятельности органов внутренних дел на транспорте в сфере административной юрисдикции являются только ст. 11.1 – 11.29 Кодекса. Об обратном свидетельствуют, как минимум, три обстоятельства.

Во-первых, в КоАП РФ содержится 173 статьи, предусматривающие около 250 самостоятельных составов административных правонарушений, по которым должностные лица органов внутренних дел на транспорте уполномочены составлять протоколы или рассматривать дела²³¹. Конечно, многие из этих статей в условиях транспорта применяются редко или не «работают» вообще. Однако некоторые правонарушения по степени их распространенности на объектах железнодорожного, водного и воздушного транспорта не уступают, что называется, чисто транспортным правонарушениям, предусмотренным главой 11 Кодекса. Среди них следует выделить: незаконное приобретение либо хранение наркотических средств или психотропных веществ, а также оборот их аналогов (ст. 6.8); мелкое хищение (ст. 7.27); продажу товаров, выполнение работ либо оказание населению услуг ненадлежащего качества или с нарушением санитарных норм (ст. 14.4); обман потребителей (ст. 14.7); нарушение правил продажи отдельных видов товаров (ст. 14.15); нарушение иностранным гражданином или лицом без гражданства режима пребывания в Российской Федерации (ст. 18.8); мелкое хулиганство (ст. 20.1); пересылку оружия, нарушение правил перевозки, транспортирования или использования оружия и патронов к нему (ст. 20.12), нарушение пропускного режима охраняемого объекта (ст. 20.17), появление в общественных местах в состоянии опьянения (ст. 20.21) и др.

²²⁶ См.: Шергина К. Преступление или проступок? За что отвечать и по какому закону? // Закон. 2002. № 7. С. 18.

²²⁷ См.: Коробеев А.И. Указ. соч. С. 83-84.

²²⁸ См.: Малько А.В. Эффективность правового регулирования // Правоведение. 1990. № 6. С. 66.

²²⁹ Подробно об этом см.: Шергин А.П. Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях. М., 2002. С. 198-227; Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: Постатейный научно-практический комментарий / Под ред. А.П. Шергина. Автор комментария к главе 11 «Административные правонарушения на транспорте» Ю.В. Степаненко. М.: ЗАО «Библиотека Российской газеты», 2002; Головки В.В. Новое в законодательстве об административных правонарушениях на транспорте // Транспортное право. 2002. № 3. С. 32-39.

²³⁰ См.: Слепченко Ю.Н. Запреты в административном праве: Автореф. дис... канд. юрид. наук. Воронеж, 2002. С. 8-9.

²³¹ Соответствующие перечни должностных лиц и статей КоАП РФ предусмотрены ст. 23.3, 28.3 Кодекса, а также приказом МВД России № 803-2002 г.

Кроме того, отдельные административные правонарушения, например, блокирование транспортных коммуникаций (ст. 20.18), могут быть совершены только на объектах транспорта. Но поскольку они посягают на другой родовой объект, законодатель не поместил их в главу 11 Кодекса.

Во-вторых, в главе об административных правонарушениях на транспорте из 29 статей четырнадцать предусматривают проступки, по которым должностные лица органов внутренних дел на транспорте не составляют протоколы и не рассматривают дела. Это правонарушения, предусмотренные ст. 11.2 «Нарушение правил безопасности движения и эксплуатации промышленного железнодорожного транспорта», 11.4 «Нарушение правил использования воздушного пространства», 11.5 «Нарушение правил безопасности эксплуатации воздушных судов», 11.7 «Нарушение правил плавания», 11.8 «Нарушение правил эксплуатации судов, а также управление судном лицом, не имеющим права управления», 11.10 «Нарушение правил обеспечения безопасности пассажиров на судах водного транспорта, а также на маломерных судах», 11.11 «Нарушение правил погрузки и разгрузки судов», 11.12 «Нарушение правил пользования базами (сооружениями) для стоянок маломерных судов», 11.13 «Нарушение правил выпуска судна в плавание или допуск к управлению судном лиц, не имеющих соответствующего диплома (свидетельства, удостоверения) либо находящихся в состоянии опьянения», 11.18 «Безбилетный проезд», 11.19 «Нарушение правил провоза ручной клади, багажа и грузобагажа», 11.20 «Нарушение правил безопасности при строительстве, эксплуатации или ремонте магистральных трубопроводов», 11.23 «Нарушение водителем транспортного средства, осуществляющим международную автомобильную перевозку, режима труда и отдыха», 11.24 «Организация транспортного обслуживания населения без создания условий доступности для инвалидов».

В-третьих, в главе 11 Кодекса предусматривается ряд административных правонарушений, по которым должностные лица органов внутренних дел на транспорте практически не пользуются предоставленным им правом составлять протоколы. В частности, наименования и диспозиции ст. 11.21, 11.22, 11.25, 11.26, 11.27, 11.28 и 11.29 имеют непосредственное отношение только к автомобильному транспорту, который, как известно, не обслуживается органами внутренних дел на транспорте. Данный перекосяк стал возможен потому, что изданный МВД России в развитие ч. 2 ст. 28.3 КоАП приказ № 803-2002 г. не вполне четко дифференцировал должностных лиц органов внутренних дел, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях.

Из сказанного можно сделать вывод о том, что к нормативной основе механизма правового регулирования деятельности органов внутренних дел на транспорте относятся два вида административно-правовых норм-запретов:

1) нормы о правонарушениях, совершаемых на железнодорожном, водном и воздушном транспорте, отнесенные законодателем к нормам о транспортных правонарушениях в «чистом» виде и имеющие своим родовым объектом безопасность движения и эксплуатации транспорта;

2) нормы об иных правонарушениях, совершаемых на объектах железнодорожного, водного и воздушного транспорта и посягающих на разные объекты.

Из-за того, что сугубо транспортные административные правонарушения и иные правонарушения, совершаемые на объектах транспорта, посягают на разные родовые объекты, они не могут быть сведены в КоАП РФ воедино. Поэтому и соответствующая часть нормативной основы механизма правового регулирования деятельности органов внутренних дел на транспорте оказывается недостаточно систематизированной, раздробленной.

И все же во многом должностные лица органов транспортной милиции, контролируя поведение управляемых объектов (граждан, пассажиров, работников транспорта, в том числе должностных лиц транспортных предприятий и организаций), соизмеряют его с соответствующими нормами главы 11 КоАП «Административные правонарушения на транспорте». Эти нормы включены в восемь статей: 11.1 «Действия, угрожающие безопасности движения на железнодорожном транспорте», 11.3 «Действия, угрожающие безопасности полетов», 11.6 «Действия, угрожающие безопасности движения на водном транспорте», 11.9 «Управление судном судоводителем или иным лицом, находящимся в состоянии опьянения», 11.14 «Нарушение правил перевозки опасных веществ, крупногабаритных или тяжеловесных грузов», 11.15 «Повреждение имущества на транспортных средствах общего пользования, грузовых вагонов или иного предназначенного для перевозки и хранения грузов на транспорте оборудования», 11.16 «Нарушение правил пожарной безопасности на железнодорожном, морском, внутреннем водном или воздушном транспорте», 11.17 «Нарушение правил поведения граждан на железнодорожном, воздушном или водном транспорте».

Перечисленные нормы предусматривают правонарушения, по которым органы внутренних дел на транспорте либо только составляют протоколы, либо составляют протоколы и рассматривают дела²³². Они и образуют костяк сугубо «транспортной» части нормативной основы исследуемого механизма.

Почти все указанные нормы являются бланкетными. В них далеко не всегда содержится описание виновного поведения. Зачастую законодатель

²³² Всего в КоАП РФ имеется 18 статей, предусматривающих 35 административных правонарушений, по которым должностные лица органов внутренних дел на транспорте уполномочены рассматривать дела.

ограничивается указанием на нарушение или несоблюдение «установленных габаритов», «правил проезда гужевым транспортом и прогона скота», «правил перевозки опасных веществ, крупногабаритных или тяжеловесных грузов», «правил пожарной безопасности», «правил поведения граждан на железнодорожном, воздушном или водном транспорте», «правил фотографирования, видео- и киносъемки либо пользования средствами радиосвязи с борта воздушного судна» и т.д. Это предполагает применение таких норм (по аналогии с транспортными преступлениями) только после обращения к соответствующим нормативным источникам²³³. Таковыми могут быть отраслевые федеральные законы об отдельных видах транспорта, транспортные кодексы, уставы, правила, положения, наставления, инструкции, приказы федеральных органов управления транспортом и другие нормативные акты. В большинстве случаев акты, к которым отсылают нормы, помогают не только выявить признаки состава правонарушения, но и уяснить содержание многих специальных терминов, не разъясненных законодателем непосредственно в тексте закона.

При исследовании компетенции органов внутренних дел на транспорте мы уже достаточно подробно указывали на недостатки и пробелы действующего законодательства об административной ответственности. Поэтому, не повторяя сказанного, сделаем некоторые дополнения.

Отметим, что на момент вступления в силу КоАП РФ не были приняты все необходимые нормативные правовые акты, на которые в законе имеются прямые ссылки, что, безусловно, отрицательно сказалось на реализации его положений. Так, например, Правила медицинского освидетельствования на состояние алкогольного опьянения лица, которое управляет транспортным средством, и оформления его результатов утверждены Правительством РФ лишь 26 декабря 2002 г. и вступили в силу в январе 2003 г., т. е. спустя полгода с начала применения КоАП РФ²³⁴. Вместе с тем законы должны вступать в силу преимущественно в одном пакете с конкретизирующими их актами. Это усиливает авторитет подзаконных актов, которые, будучи освящены законом, становятся как бы его неотъемлемой частью²³⁵.

²³³ Как правильно отмечается в литературе, правовой основой деятельности органов административной юрисдикции при квалификации состава правонарушения, а также при совершении отдельных процессуально значимых действий являются соответствующие их роду деятельности нормативно-правовые акты, к которым отсылают либо существование которых предполагают нормы КоАП РФ (см.: Винокуров А. Реализация Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях // Законность. 2003. № 3. С. 26).

²³⁴ Инструкция по проведению медицинского освидетельствования на состояние опьянения лица, которое управляет транспортным средством, и заполнению учетной формы 307/у «Акт медицинского освидетельствования на состояние опьянения лица, которое управляет транспортным средством» утверждена приказом Минздрава России от 14 июля 2003 г. № 308.

²³⁵ См.: Гойман В.И. Механизм обеспечения реализации закона в современных условиях // Сов. гос. и право. 1991. № 12. С. 17.

По мнению отдельных ученых, с которым можно согласиться, одним из недостатков КоАП является отсутствие в нем нормы, предусматривающей административную ответственность за граффити как разновидность вандализма, получившее значительное распространение на транспорте²³⁶.

В правоприменительной практике Санкт-Петербургской транспортной прокуратуры возник вопрос о том, как именно надлежащим образом пресекать противоправную деятельность лиц, осуществляющих без специального разрешения валютные операции на объектах транспорта (ст. 15.25 КоАП РФ). В соответствии со ст. 23.60 КоАП органы валютного контроля рассматривают дела об административных правонарушениях, предусмотренных ст. 15.25 Кодекса. Данные органы являются региональными структурными подразделениями Минфина России. В Северо-Западном регионе эту функцию выполняет Северо-Западное региональное управление по валютному контролю, штат которого составляет 17 человек. Органы транспортной милиции, которые выявляют рассматриваемые правонарушения, не вправе составлять по ним протоколы. Задержание и доставление правонарушителей в дежурные части ЛУВД (ЛОВД) проблематично, так как по закону это возможно лишь в случае обращения к органам внутренних дел на транспорте должностных лиц органов валютного контроля. Вместе с тем небольшая численность сотрудников управления по валютному контролю объективно не позволяет реагировать этому подразделению на все сообщения о выявленных нарушениях валютного законодательства, поступающие из органов транспортной милиции. В результате в ряде случаев правонарушителям удается избежать административной ответственности²³⁷.

В механизме правового регулирования деятельности органов внутренних дел на транспорте действует множество других *регулятивных норм* (обязывающих, запрещающих, управомочивающих). Достаточно много запрещающих норм содержится в Законе РФ «О милиции» (ст. 5, 14, 15, 20, 28). Еще больше их в ведомственных нормативных правовых актах (приказах, инструкциях, правилах, наставлениях, директивах и т.д.). Например, Правила подготовки нормативных правовых актов в центральном аппарате МВД России, утвержденные приказом МВД России № 642-97 г., запрещают издавать нормативные правовые акты или документы, содержащие правовые предписания, в виде писем, указаний, распоряжений, телетайпограмм, телеграмм и т.п. Другие ведомственные нормативные акты запрещают: истребовать с мест информацию, не предусмотренную приказами МВД Рос-

²³⁶ Мишота В.А. Международный опыт борьбы с вандализмом на транспорте // Обеспечение безопасности и правопорядка в транспортном комплексе России: Тезисы выступлений на междунаучно-практ. конф. М.: ВНИИ МВД России, ГосНИИИАТ, 2003. С. 168. Граффити (итал. *graffito*) – надпись или рисунок, выцарапанный на стене (См.: Большой словарь иностранных слов. М., 1998. С. 183).

²³⁷ См.: Аврутин Ю.Е., Кикоть В.Я., Сыдорук И.И. Правопорядок: организационно-правовое обеспечение в Российской Федерации. Теоретическое административно-правовое исследование: Монография. М., 2003. С. 183.

сии; использовать стажера в оперативных мероприятиях, когда может возникнуть угроза его жизни либо когда его самостоятельные действия в силу профессиональной неподготовленности могут привести к нарушению, ущемлению прав, свобод и законных интересов граждан; непредоставление сотруднику ежегодного отпуска в течение двух лет подряд; приобщение к учетно-профилактическим карточкам и делам материалов о правонарушениях несовершеннолетних, если по ним не принято решение в установленном порядке, и т.д.

Мы не можем в подробностях рассмотреть роль в механизме правового регулирования деятельности органов внутренних дел на транспорте других регулятивных норм. Однако на некоторые важные моменты все же обратим внимание.

Деятельность рассматриваемых органов по реализации регулятивной функции права характеризуется тем, что: во-первых, участвуя в разнообразных правомерных отношениях, они сами являются одним из субъектов соблюдения и исполнения правовых предписаний; во-вторых, они создают или участвуют в создании ведомственных или межведомственных регулятивных норм²³⁸.

Органы внутренних дел на транспорте не имеют какого-либо фундаментального нормативного правового акта, регламентирующего все или хотя бы основные направления их деятельности. Главным образом практикуется издание межведомственных нормативных актов по отдельным вопросам борьбы с преступностью, охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности²³⁹. К действующим нормативным правовым

²³⁸ Целями ведомственного нормотворчества являются: 1) регламентирование отдельных направлений деятельности органов внутренних дел; 2) регулирование определенных общественных отношений в различных сферах их возникновения в пределах предоставленной МВД России компетенции (См.: Загрядская И.Г., Казаков В.Н. Роль министерства внутренних дел в механизме правового регулирования деятельности по охране общественного порядка // 200 лет на страже правопорядка: Сб. науч. статей и практ. реком. М.: Московская академия МВД России, 2001. С. 56-57). Кроме издания внутриведомственных нормативных актов, МВД России вправе вносить в Правительство РФ и другие компетентные органы предложения о принятии, изменении, дополнении и отмене законов и других нормативных правовых актов.

По своему характеру нормативные правовые акты МВД России являются, главным образом, конкретизирующими актами (См.: Воронина Т.Н. Нормативные правовые акты МВД России в механизме правового регулирования деятельности органов внутренних дел: Дис... канд. юрид. наук. М.: Академия управления МВД России, 2001).

²³⁹ См., напр.: Приказы МВД России и МПС России «Об утверждении Инструкции по организации работы нарядов милиции и членов поездных бригад в поездах дальнего и местного сообщений» № 105/61Ц-2000 г.; «О совместных мероприятиях по обеспечению правопорядка на федеральном железнодорожном транспорте на 1998 – 2000 гг.» № 17Ц/431-98 г.; ФСВТ России и МВД России «Об утверждении Инструкции «О порядке перевозки воздушными судами гражданской авиации оружия, патронов к нему, боеприпасов и специальных средств, переданных пассажирами для временного хранения на период полета» № 120/971-99 г.; Минтранса, МВД, МО, ФСК, ФПС России «Об утверждении и введении в действие Инструкции о мерах по предупреждению и пресечению захвата и угона воздушных судов и иных актов незаконного вмешательства в деятельность гражданской авиации Российской Федерации» 1995 г. и др.

актам МВД России, принятым по отдельным направлениям и аспектам деятельности органов внутренних дел на транспорте, можно отнести приказы министра внутренних дел России «Об укреплении взаимодействия и разграничении объектов оперативного обслуживания между органами внутренних дел на транспорте и территориальными органами внутренних дел» № 671-2000 г., «О внедрении программно-технического комплекса «Розыск-Магистраль» в органах внутренних дел на транспорте» № 1070-99 г., «Об утверждении положений об управлениях внутренних дел на транспорте МВД России» № 230-97 г. и др. Кроме того, каждое подразделение системы органов внутренних дел на транспорте и каждое должностное лицо руководствуются в своей служебной деятельности утвержденными в установленном порядке индивидуальными положениями, штатными расписаниями, правилами внутреннего распорядка и должностными инструкциями.

Таким образом, ведомственное нормотворчество, как и российское законодательство в целом, страдает отсутствием «пакетного» принципа создания нормативных правовых актов. В этой связи представляется справедливым утверждение А.Ф. Шебанова о том, что «в каждой области общественной жизни должен быть основополагающий законодательный акт. Положения этого акта развиваются актами правительства, затем центральных органов управления; последние дополняются актами отраслевых и местных органов. Если в этой системе выпадает или ослабляется какое-то звено – какие-то акты отсутствуют, устарели, противоречат друг другу – нарушается единство всей системы, снижается ее эффективность»²⁴⁰.

О необходимости принятия базовых (опорных) нормативных правовых актов по каждому направлению деятельности органов внутренних дел высказывается и В.В. Черников. Он, в частности, пишет, что большинство направлений деятельности органов внутренних дел урегулировано в основополагающих законодательных, президентских, правительственных актах. Некоторые из них обновлялись неоднократно (законы «Об оружии», «Об оперативно-розыскной деятельности» и др.). Вместе с тем ряд направлений правоохранительной работы не имеет базовых нормативных правовых документов, что негативно сказывается на конечных результатах. По его мнению, эффективным путем универсализации нормативного материала является разработка и принятие комплексных правовых актов²⁴¹. Поддерживая эту точку зрения, полагаем, что организация охраны общественного порядка, обеспечения общественной безопасности и борьбы с преступностью в

²⁴⁰ Шебанов А.Ф. Совершенствование законодательства - важное условие укрепления социалистической законности // Проблемы социалистической законности на современном этапе развития Советского государства: Межвуз. науч. конф. Харьков, 1968. С.8.

²⁴¹ См.: Черников В.В. Перспектива совершенствования правового обеспечения деятельности органов внутренних дел // Омская академия. Правовая наука на рубеже XXI столетия. Омск: Омская Академия МВД России, 2000. С. 219-220.

транспортном комплексе России, обладающая существенной спецификой, заслуживает отдельного правового регулирования.

Имеются претензии и к качеству ведомственного правового регулирования деятельности органов внутренних дел. И.И. Сыдорук, например, указывает на определенную непоследовательность и противоречивость ряда принятых в последнее время актов, подверженность их влиянию политической конъюнктуры²⁴². Л.Ф. Канарейкин пишет, что «в необходимых случаях не всегда проводится согласование нормативных актов с органами управления транспортом, соответствующими территориальными органами внутренних дел, органами исполнительной власти субъектов Федерации и местного управления. Кроме того, к числу характерных недостатков также относятся неполнота нормативных предписаний, неоднозначное толкование отдельных положений, а также значительное число нарушений правил юридической техники»²⁴³.

Действительно, недальновидность и поспешность ведомственных «законотворцев» при «малом законодательствовании» порой приводит к тому, что изданные нормативные правовые акты, едва «увидев свет», обрастают изменениями и дополнениями, чаще всего обусловленными неудовлетворительной проработкой проектов на подготовительном этапе. Встречаются случаи, когда нормы приказов МВД России содержат взаимоисключающие положения. Так, например, в соответствии с приказом МВД России от 5 июня 2003 г. № 385 в МВД России создано Главное управление по налоговым преступлениям Федеральной службы по экономическим и налоговым преступлениям МВД России. Согласно п. 4.4 указанного приказа функции по борьбе с налоговыми преступлениями на объектах транспорта возлагаются на соответствующие подразделения по налоговым преступлениям МВД, ГУВД, УВД субъектов РФ, т. е. на территориальные органы внутренних дел. Иными словами, приказ МВД России № 385-2003 г. не предусматривает создание в системе органов внутренних дел на транспорте подразделений по борьбе с налоговыми преступлениями. Во-первых, данное нормативное предписание противоречит ранее анализируемому нами приказу МВД России № 671-2000 г. Во-вторых, приказом МВД России «О внесении изменений и дополнений в нормативные правовые акты МВД России» от 8 июля 2003 г. предусмотрено создание при УВДТ непосредственно подчиненного подразделения – оперативно-розыскной части по налоговым преступлениям.

²⁴² См.: Сыдорук И.И. Государственно-правовое обеспечение правопорядка в Российской Федерации: теоретико-прикладные проблемы: Монография. М., 2003. С. 189.

²⁴³ Канарейкин Л.Ф. Некоторые вопросы нормотворческой деятельности в органах внутренних дел на транспорте // Правоохранительная деятельность на транспорте: итоги и перспективы: Материалы междунар. научно-практ. конф. Орел, 1999. С. 73. Как показал организованный автором опрос лиц из числа начальствующего состава транспортной милиции, более 45% респондентов отметили противоречивость и несовершенство ведомственных нормативных правовых актов.

Другой пример. Приказом МВД России от 30 июня 2003 г. № 500 в системе органов внутренних дел на транспорте предусмотрено создание подразделений по противодействию незаконному обороту наркотиков в структуре подразделений по борьбе с организованной преступностью. Однако в соответствии с тем же приказом от 8 июля 2003 г. подразделения по борьбе с организованной преступностью в структуре органов внутренних дел на транспорте не создаются. Указанное противоречие приводит к тому, что в органах внутренних дел на транспорте отсутствует единообразный подход к вопросу формирования таких подразделений. Они, как правило, создаются в структуре подразделений уголовного розыска, оперативно-розыскных бюро и оперативно-розыскных частей.

Нормативные акты МВД России, касающиеся деятельности органов внутренних дел на транспорте, изобилуют и другими недостатками. Поэтому при таком положении тем более не следует забывать об их большом значении в правовом регулировании. В.Н. Синюков, например, полагает, что «мы поспешили подвергнуть остракизму и вручить волчий билет чуть ли не всем подзаконным актам, лишив тем самым новые законы необходимой для их нормальной реализации нормативной инфраструктуры. Подзаконные акты всегда ближе к непосредственной социальной практике, тоньше ее чувствуют, локализуясь в среде профессиональной (ведомственной) или иной специфической деятельности. Надо стремиться создавать юридические шедевры и в малых формах, наиболее близких людям»²⁴⁴. На самом деле, практика показывает, что сотрудник милиции наиболее чувствителен к ведомственным инструкциям. Он предпочитает опираться на прямые указания руководства вместо того, чтобы искать юридическое обоснование своим действиям в многочисленных правовых источниках. Для рядового милиционерского правоприменителя законом фактически является инструкция или то, что скажет его начальник. Даже если он и прочитает опубликованный закон, ему этого будет недостаточно для того, чтобы начать его реализовывать; он не утруждает себя юридическим анализом, а ждет дополнительных ведомственных указаний и разъяснений²⁴⁵. Имеются, однако, и другие точки зрения. С.В. Кабышев, например, полагает, что ведомственные нормативные акты не создают «новое» право и поэтому не могут относиться к правовой основе деятельности милиции²⁴⁶. Если согласиться с этим, то следует признать, что федеральные законы, конкретизирующие требования

²⁴⁴ Синюков В.Н., Григорьев Ф.А. Правовая система: вопросы правореализации: Учебн. пособие. Саратов, 1995. С. 102.

²⁴⁵ См.: Соловей Ю.П. Приоритет закона в правовом регулировании деятельности милиции // Актуальные проблемы теории борьбы с преступностью и правоприменительной практики: Межв. сб. научн. тр. Красноярск, 1994. Вып. 3. С. 99.

²⁴⁶ См.: Кабышев С.В. Вопросы совершенствования нормотворческой деятельности органов внутренних дел // Проблемы развития правоохранительных органов: Труды Академии МВД России. М., 1994. С. 147.

Конституции РФ, не создают «новое» право и не являются нормативными актами. Как представляется, любой акт, устанавливающий общие правила поведения, будет на всех уровнях иерархии правовых источников оставаться нормативным актом до тех пор, пока не утратит признаков нормативности. Конкретизирующие акты выступают как самостоятельные источники правовых норм, так как они оформляют установление хотя и уточняющих, но все же новых общих правил по сравнению с тем законом или подзаконным актом, в развитие которого они изданы²⁴⁷.

На наш взгляд, самое время подчеркнуть, что разработчики (равно как и инициаторы разработки), а также правоприменители любых норм и нормативных актов в такой специфической сфере, как правоохранительная деятельность на транспорте, должны обладать обостренным правосознанием, высокой правовой культурой, знанием как общего, так и транспортного законодательства²⁴⁸.

Правосознание в современной России можно охарактеризовать как недостаточно развитое, не полностью сформировавшееся или «незрелое». В целом оно отличается фрагментарностью, противоречивостью и радикальностью²⁴⁹. Правосознание не является одинаковым для всех. К примеру, пользующиеся услугами железнодорожного, воздушного и водного транспорта законопослушные пассажиры опираются на обыденное сознание, но их интересы в любом случае должны быть учтены законодателем при законотворчестве. Правда, у нас почему-то не принято спрашивать мнение пассажиров о том, по каким экономическим и правовым законам развиваться транспорту и возникающим в нем общественным отношениям. Среди законодателей все еще бытует иллюзия о том, что достаточно принять «хороший» закон и тотчас в регламентируемой им сфере все будет налажено.

²⁴⁷ См.: Черданцев А.Ф. Правовое регулирование и конкретизация права // Применение советского права: Сб. научн. тр. Свердловск, 1974. Вып. 30. С. 15-37.

²⁴⁸ Об общетеоретических вопросах правосознания и правовой культуры см.: Фарбер Е.И. Правосознание как форма общественного сознания. М., 1963; Остроумов Г.С. Правовое осознание действительности. М., 1969; Потопейко Д.А. Правосознание как особое общественное явление. Киев, 1970; Щегорцев В.А. Социология правосознания. М., 1981; Болдырева М.Г. Правовая культура: Лекция. М.: МЮИ МВД России, 1998.

Правосознание есть форма общественного сознания, представляющая собой совокупность правовых взглядов и чувств, обладающих нормативным характером и включающих в себя как знания правовых явлений, так и их оценку с точки зрения общественной справедливости, а также и новые правовые требования, отражающие экономические и политические потребности и интересы общественного развития (См.: Фарбер Е.И. Указ. соч. С. 204-205).

Формы выражения правосознания различны: признание, уважение, поддержка права, взгляды и убеждения, претендующие на реализацию в законодательстве, критика действующего законодательства, возражение против тех или иных его положений, протест, доходящий до его отрицания, до борьбы с ним, отношение к законности и правопорядку (См.: Керимов Д.А. Методология права (предмет, функции, проблемы философии права)... С. 385).

²⁴⁹ См.: Сорокин В.В. Правосознание в переходный период общественного развития // Журнал российского права. 2002. № 10. С. 59-60.

Однако в реальной жизни дело обстоит сложнее, и закон нередко вынужден отступить перед этой реальностью. Тогда законодательная иллюзия в обыденном сознании зачастую сменяется неоправданным разочарованием в отношении права вообще. Отсюда рождается правовой нигилизм²⁵⁰. Например, ч. 3 ст. 11.7 КоАП РФ запрещается курение не только в вагонах, но и в тамбурах пригородного поезда. Однако пассажиры, видя, что сотрудники транспортной милиции практически не обращают внимания на курящих в тамбурах людей, считают указанную норму в этой части абсурдной и не стремятся выполнять ее. То же самое можно сказать о правонарушении, предусмотренном ч. 1 ст. 11.19 КоАП. Поскольку для перронного контроля стало привычным «взвешивать» ручную кладь пассажира «на глазок», т. е. примерно, мало кто стремится к соблюдению установленной для нее максимальной весовой нормы – 36 кг.

Более того, например, при издании судьбоносного для железнодорожного транспорта (да и всего населения страны) закона о его монополизации²⁵¹ законодатель не обратился не только к обыденному, но и к практическому, профессиональному правосознанию, которым обладают работники транспорта, сотрудники транспортной милиции и другие практические работники сферы транспортных услуг. А ведь именно оно ближе всего стоит к непосредственной действительности, имеет опыт воздействия на реальные общественные отношения. Было проигнорировано и теоретическое, рациональное сознание. Вместо этого в сознание людей внедряется очередной миф о том, что разгосударствление железных дорог осуществляется в интересах граждан. Вот уж, поистине, прав был известный русский философ Лев Шестов, отметивший поразительный парадокс: «Обман и иллюзии умеют служить людям не хуже, чем истина»²⁵².

На наш взгляд, когда отсутствует четкое представление о закономерностях правовых явлений, не следует оправдывать зарубежным опытом или многолетней практикой правовое решение, принятое, по существу, под влиянием политической конъюнктуры и в интересах определенной олигархической группы людей. Когда, копируя стабильные западные общества, реформаторские силы в переходный период обращаются к ценностям свободы, неизбежно разрушаются ценности порядка и равенства. В реальном правовом воздействии на переходные общественные отношения такое смещение приоритетов оборачивается настойчивым стремлением к форсированию

²⁵⁰ См. об этом подробнее: Туманов В.А. О правовом нигилизме // Сов. гос. и право. 1989. № 10. С. 20-27.

²⁵¹ См.: СЗ РФ. 2003. № 2. Ст. 169.

²⁵² Цит. по: Керимов Д.А. Указ. соч. С. 392.

нию событий, выбором радикальных средств управления²⁵³. Поэтому правовое познание должно критически относиться к данным и аргументам даже практического сознания, проверять их истинность научными методами, просчитывать риск наступления негативных последствий. Речь идет о прогнозировании развития правовых явлений и правовом эксперименте²⁵⁴.

О правовом сознании и правовой культуре работников органов внутренних дел написано достаточно много²⁵⁵. Стали появляться работы, посвященные правосознанию и правовой культуре сотрудников органов внутренних

²⁵³ Методы «шоковой» терапии, предложенные реформаторами после 1991 г., не всегда отвечали реальным способностям общества, его скорости овладения «азбукой» рынка, демократии. Подчас темп преобразований, их содержание определялись радикализмом реформаторов, их желанием одним махом «втаскать» Россию в рынок, хотя другие страны затратили на это несколько десятилетий. Поэтому травмирующий эффект перехода к рынку оказался значительным (См.: Габдуллин А.Г., Белов Е.И. Религиозный экстремизм в российском обществе: сущность, формы, проявления, современное состояние // Актуальные проблемы обеспечения правоохранительной деятельности (отечественный и зарубежный опыт): Сб. научн. ст. М.: Академия управления МВД России, 2003. С. 71).

²⁵⁴ Правовой эксперимент – это организованная компетентным правотворческим органом апробация предполагаемых законодательных нововведений в ограниченном масштабе для проверки эффективности, полезности и экономичности экспериментальных правовых норм и отработки оптимальных вариантов будущих правотворческих решений общего действия (См.: Правовой эксперимент и совершенствование законодательства / Под ред. В.И. Никитинского и И.С. Самошенко. М., 1988. С. 26). В Инструкции о проведении эксперимента в органах внутренних дел и внутренних войсках, утвержденной приказом МВД России № 174-94 г., под экспериментом понимается «научно обоснованный и поставленный опыт, позволяющий определить оптимальные формы и методы работы, которые могут быть затем распространены на деятельность других однородных органов, их служб и подразделений» (п. 1.2). Могут организовываться и проводиться управленческие, тактические, экономические, социально-психологические, педагогические, технические, смешанные и иные эксперименты (п. 1.3).

²⁵⁵ См.: Гранат Н.Л. Профессиональное сознание и социалистическая законность в деятельности органов внутренних дел. М., 1984; Баранов П.П. Профессиональное правосознание работников органов внутренних дел (теоретические проблемы). М., 1991; Батуркин В.Г. Правовое сознание как элемент профессионального сознания сотрудников органов внутренних дел // Российское общество, государство и органы внутренних дел: Труды Академии управления МВД России. М., 2002. С. 98-104; Правосознание и правовая культура сотрудников органов внутренних дел: Учебное пособие. Л., 1981; Суворов Л.К. Правовая культура работников органов внутренних дел. М., 1991; Баранов П.П. Стереотипы профессионального правосознания работников органов внутренних дел и пути их преодоления // Теоретические и организационно-правовые проблемы применения наказания: Сб. научн. тр. Уфа: УВШ МВД СССР, 1990. С. 154-162; Горбатов Н.А. Некоторые особенности формирования правосознания работников милиции // Проблемы совершенствования организации и деятельности советской милиции в условиях формирования правового государства: Сб. научн. тр. Минск: МВШ МВД СССР, 1991. С. 25-34.

дел на транспорте²⁵⁶. Однако, к сожалению, большинство из них отражает специфику исследуемых правовых категорий лишь в своем названии.

Поэтому применительно к теме исследования акцентируем внимание на отдельных специфических особенностях правосознания и правовой культуры на уровне конкретной, транспортной специализации.

Во-первых, правовая подготовка сотрудников транспортной милиции должна охватывать помимо всего прочего изучение нормативных правовых актов транспортного законодательства (законов, кодексов, уставов, правил, положений, инструкций, наставлений и т.д.). Часто непосредственным правоприменителям приходится самим оценивать отдельные правовые понятия, не разъясненные в первоначальном правовом источнике. При этом правовая подготовка, представления о праве, взгляды и убеждения сотрудника имеют практическое значение. Ведь наличие в нормативном правовом акте оценочных понятий далеко не всегда является следствием пробела, а объясняется тем, что такие понятия дают возможность наиболее полно учитывать обстановку, специфические обстоятельства дела и конкретные свойства личности его участников. Поэтому вполне естественно, что правовые знания сотрудника транспортной милиции должны отличаться от юридических знаний, которыми обладает милиционер, охраняющий, например, здание Государственной Думы.

Во-вторых, с учетом объектового принципа оперативно-служебной деятельности органов внутренних дел на транспорте и существующей в их подразделениях глубокой специализации сотрудники транспортной милиции должны обладать обостренным, отточенным чувством профессионального усмотрения (на порученном участке работы), являющегося источником предложений по совершенствованию правового регулирования, элементом механизма «обратной связи». Сотрудники сами создают собственную практику, ежедневно решая различные ситуации с гражданами, сами оценивают достаточность, относимость и допустимость доказательств. Анализируя накопленный опыт, именно они первыми осознают как «устаревание» норм, так и необходимость регулирования определенных общественных отношений. Например, на железнодорожном транспорте практически ежедневно регистрируются кражи вещей у пассажиров, в результате чего потерпевшие нередко остаются без средств на приобретение проездных билетов и питания. В результате «снизу» было инициировано предложение о создании фонда помощи потерпевшим от правонарушений, кото-

²⁵⁶ Зубрицкий В.И. Правовая культура сотрудников транспортной милиции – важнейшая профессиональная ценность // Правоохранительная деятельность на транспорте: итоги и перспективы... С. 79-83; Бондарев А.А. Теоретико-правовые аспекты формирования правосознания сотрудников органов внутренних дел на транспорте // Там же. С. 86-90; Гаврилин С.А. Проблемы формирования правовой культуры сотрудников ОВД на транспорте в современных условиях // Там же. С. 395-397; Сокова З.К. Единство права и морали в правоприменительной деятельности транспортной милиции // Там же. С. 391-395.

рое было поддержано наукой, однако по разным причинам так и осталось нереализованным²⁵⁷. Оттуда же исходит инициатива о необходимости правового регулирования встречного досмотра на гражданском воздушном транспорте, распространения правил досмотра в гражданской авиации на железнодорожный транспорт и т.д. Поэтому не следует игнорировать изучение мнения сотрудников транспортной милиции, результаты которого заслуживают внимания как нормотворцев, так и правоприменителей. Что касается изучения мнения пассажиров и работников транспорта, то до тех пор, пока опросы проводятся самими работниками транспортной милиции, трудно рассчитывать на объективную оценку респондентами правовой действительности. В таких случаях целесообразно привлекать к опросам студентов юридических и транспортных образовательных учреждений.

В-третьих, сотрудникам транспортной милиции часто приходится принимать решения в сложной, а порой и трагической, ситуации, когда отсутствуют заданные стереотипы поведения. Например, в движущемся поезде, когда помощи коллег ждать неоткуда, а ближайшее подразделение милиции находится за десятки километров; в условиях большого скопления пассажиров; в ночное время, когда пассажиры отдыхают, но имеется необходимость задержать опасного преступника; при наличии погибших и пострадавших в аварии, катастрофе и т.д. В таких случаях работники милиции испытывают большие моральные и психические перегрузки, что никоим образом не должно отразиться на законности принимаемых ими правовых решений. Решить возникающие нравственные коллизии, только опираясь на профессиональные знания, невозможно. Формальное стремление выполнить служебные обязанности, лишённое нравственных критериев и ценностей, в соответствующих условиях может породить определённые негативные последствия, выражающиеся в неоправданном ограничении прав, свобод и законных интересов граждан. По-настоящему профессиональным оказывается тот, кто оценивает свои действия не только с позиций закона, но и по совести и чести. С этими постулатами тесно связана и следующая особенность.

В-четвёртых, чувство высокого профессионального долга и неуклонного следования закону должно преобладать у сотрудников транспортной милиции над возможностью пренебрежения требованиями правовых норм в силу товарищеских, приятельских, родственных и иных отношений. На практике часто складывается парадоксальная ситуация. В соответствии с действующими межведомственными инструкциями сотрудники наряда милиции сопровождения подчиняются в пути следования начальнику поезда, командиру экипажа, капитану морского или речного судна, сотрудничают при исполнении служебных обязанностей с членами поезда бригады,

²⁵⁷ См.: Соловей Ю.П. Правовое регулирование деятельности милиции в Российской Федерации... С. 138; Рагимов А. Комментарий юриста // Безопасность общественная, личная. 1992. № 1. С. 19.

судовой команды, бортпроводниками. Подолгу работая в одних и тех же сменах, они становятся полноправными членами малых трудовых коллективов работников транспорта. Вместе с тем при обнаружении в действиях (бездействии) своих коллег признаков преступления или административного правонарушения сотрудники милиции обязаны принять в пределах предоставленных им полномочий меры по предотвращению и пресечению противоправных действий. Других вариантов закон не предусматривает.

Значение указанных правовой и нравственной зависимостей нельзя недооценивать и по другим причинам. Так, в соответствии со ст. 30, 32, 36 Закона РФ «О милиции»:

1) сотрудники милиции на железнодорожном, водном и воздушном транспорте обеспечиваются жилой площадью бесплатно в первоочередном порядке соответствующими транспортными предприятиями и организациями;

2) сотрудники милиции, несущие службу на транспорте, имеют право бесплатного проезда в поездах, на речных и морских судах в пределах обслуживаемых участков;

3) милиции на железнодорожном, водном и воздушном транспорте служебные помещения, оборудование, средства связи (в том числе каналы связи), информацию, необходимую для борьбы с преступностью, предоставляют бесплатно соответствующие транспортные организации.

С другой стороны, стереотипизация, клиширование способствуют развитию обвинительного уклона, презумпции собственной непогрешимости в решении профессиональных вопросов, ориентации на ужесточение наказания и в итоге приводят к деформации правосознания сотрудника милиции.

Из сказанного можно сделать вывод о том, что правосознание и правовая культура занимают в механизме правового регулирования деятельности органов внутренних дел на транспорте важное место.

Вернемся снова к нормам права. Определённое место в нормативной основе исследуемого механизма занимают международные нормы²⁵⁸. Особенно это относится к партнерству России с государствами – участниками СНГ. Например, 26 мая 1995 г. государствами – участниками СНГ подписано Соглашение о сотрудничестве по обеспечению защиты гражданской авиации от актов незаконного вмешательства²⁵⁹. Наряду с межгосударственными и межправительственными договорами и соглашениями развивается

²⁵⁸ Россия является подписантом и участником различных конвенций, международных договоров и соглашений, в том числе посвященных борьбе с организованной и транснациональной преступностью, незаконным оборотом наркотических средств и психотропных веществ, захватом судов, пиратством на море, торговлей оружием, незаконным вывозом валюты, антиквариата и других культурных ценностей (См.: Участие органов внутренних дел и внутренних войск МВД России в международном сотрудничестве: Сб. документов. М.: МВД России, 1999. Вып. 1; 2000. Вып. 2,3).

²⁵⁹ См.: Участие органов внутренних дел и внутренних войск МВД России в международном сотрудничестве: Сб. документов. М.: МВД России, 1999. Вып. 1. С. 72-76.

международная межведомственная база сотрудничества правоохранительных ведомств. В частности, 25 октября 1995 г. в г. Ереване подписано многостороннее Соглашение о сотрудничестве министерств внутренних дел в борьбе с преступностью на транспорте²⁶⁰.

Отдельные авторы настаивают на том, чтобы органы внутренних дел непосредственно руководствовались в практической деятельности не только внутригосударственным правом, но и нормами международного права. Однако, на наш взгляд, подобная постановка вопроса не только не облегчает работу сотрудника, а, наоборот, ставит его в затруднительное положение. В этой связи мы разделяем мнение Н.Л. Гранат о том, что законодательная власть (равно как и исполнительная) должна вовремя приводить издаваемые нормы права в соответствие с международным правом. Тем самым сотрудник будет избавлен от состояния субъективного раздвоения перед объективной необходимостью принять единственно верное решение в условиях правовых ножиц²⁶¹.

Важная роль в механизме правового регулирования деятельности органов внутренних дел на транспорте принадлежит процессуальным нормам²⁶². Они содержатся в Уголовно-процессуальном кодексе РФ, КоАП РФ, ведомственных нормативных актах²⁶³. Заметим сразу, что ни УПК РФ, ни КоАП РФ не предусматривают процедурных особенностей в деятельности орга-

²⁶⁰ См.: Сотрудничество министерств внутренних дел государств – участников Содружества Независимых Государств: Сб. документов (1992-2000 гг.). М., 2000. С. 122-128. В свою очередь правовой основой Соглашения послужили решения Совета глав правительств СНГ от 24 сентября 1993 г. «О мерах по обеспечению безопасности пассажиров, грузов, подвижного состава и поездных бригад на железных дорогах государств – участников СНГ» и от 9 декабря 1994 г. «О мерах по улучшению работы железных дорог государств – участников Содружества», а также Комюнике Совещания министров внутренних дел государств – участников СНГ от 16 июня 1995 г.

²⁶¹ См.: Теория права и государства: Учебник / Под ред. В.В. Лазарева. М., 2001. С. 129.

²⁶² Отличительное свойство социальных управленческих систем – активное процессуальное начало их функционирования. Широкое и активное применение различных средств воздействия на окружающую социальную среду требует упорядоченности, определения рамок использования соответствующих средств, а также процедур их реализации. Это в первую очередь относится к регламентации применения правовых средств воздействия. Эффективность системы российского права, его отраслей, институтов и норм зависит не только от содержания установленных государством общих правил поведения, но и от четкой регламентации процедур реализации этих правил. К примеру, запрет обеспечивает достижение требуемого статического результата лишь до тех пор, пока он не нарушен. Если же запрещающая норма оказалась нарушенной, вступает в действие сложный механизм обеспечения запрета в виде установления факта правонарушения и на этом основании привлечение нарушителя к соответствующему виду юридической ответственности (см.: Сорокин В.Д. Административный процесс и административно-процессуальное право. СПб., 2002. С. 265, 337).

²⁶³ См., напр.: Приказ МВД России от 12 августа 1998 г. № 493 «О некоторых мерах по совершенствованию деятельности милиции общественной безопасности (местной милиции) по раскрытию и расследованию преступлений». Подробнее о нормативной основе уголовно-процессуальной деятельности органов внутренних дел см.: Гирько С.И. Уголовно-процессуальные функции милиции: Монография. М.: ВНИИ МВД России, 2003.

нов внутренних дел на транспорте, которые отличали бы эти органы от других субъектов уголовного судопроизводства. Однако косвенно общие недостатки законодательства отрицательно сказываются на качестве правоприменительной деятельности²⁶⁴. Например, реализация отдельных положений УПК РФ, касающихся различных процессуальных сроков и процедур (ст. 46, 50, 108, 144, 146, 223), превращается в условиях транспорта в трудновыполнимую задачу, что, по существу, блокирует ход расследования. Это объясняется тем, что законодатель не учел целого ряда факторов, определяющих специфику уголовно-процессуальной деятельности органов внутренних дел на транспорте: непрерывности технологического процесса перевозки грузов и пассажиров, территориальной удаленности подразделений милиции от транспортных прокуратур, труднодоступности отдаленных районов (к примеру, Крайнего Севера) из-за отсутствия надлежащих средств и путей сообщения; необходимости для свидетелей и потерпевших из числа пассажиров прерывать поездку для участия в производстве следственных действий и т.д.²⁶⁵.

Автор не настаивает на том, чтобы особенности осуществления уголовно-процессуальной деятельности в условиях транспорта были выделены в законе особым образом. Однако при определении отдельных сроков и процедур они обязательно должны быть учтены.

Обнаруживаются процессуальные недоработки и в КоАП РФ. Ранее уже указывалось, что законодателю не удалось четко разграничить компетенцию между различными субъектами административной юрисдикции. Рассмотрение дел об одних и тех же правонарушениях во многих случаях отнесено им к совместной компетенции нескольких органов²⁶⁶. Причем при определении совместной компетенции использовались два варианта.

Первый вариант заключается в отнесении дел об одном и том же правонарушении к ведению нескольких органов, должностных лиц. Каждый из

²⁶⁴ Определенную оценку Уголовно-процессуальному кодексу дал российский законодательный орган, внося в него еще до начала его действия 141 поправку.

²⁶⁵ Многими учеными уже вносятся предложения о пересмотре некоторых уголовно-процессуальных сроков и процедур. С.И. Гирько, А.А. Чувильевым и А.П. Гуляевым, например, предлагается ввести мотивированную пролонгацию срока дознания (см.: Новый уголовно-процессуальный закон: теория и практика применения: Материалы межв. «круглого стола» / Под ред. О.А. Галустяна, О.И. Цоколовой. М.: МосУ МВД России, 2003. С. 3-4, 20-21, 23, 26-29, 51-56).

²⁶⁶ По ряду составов административных правонарушений на транспорте (ст. 11.9, 11.14, 11.15) ст. 23.3 КоАП РФ рассматривать дела уполномочиваются как должностные лица территориальных органов внутренних дел, так и должностные лица линейных органов внутренних дел на транспорте. Кроме того, полномочия по рассмотрению дел о некоторых административных правонарушениях на транспорте (ст. 11.1, 11.9, 11.14, 11.15, 11.17) охватываются в том или ином объеме совместной компетенцией должностных лиц органов внутренних дел (милиции) (ст. 23.3), железнодорожного (ст. 23.41), морского (ст. 23.38), внутреннего водного (ст. 23.39) транспорта, государственной инспекции по маломерным судам (23.40), российской транспортной инспекции (ст. 23. 36), органов, осуществляющих государственное регулирование в области авиации (ст. 23.42), а также судей (ст. 23.1).

них при выявлении соответствующего правонарушения вправе рассматривать дело. Так, дела о повреждении имущества на транспортных средствах общего пользования (ст. 11.15 КоАП) уполномочены рассматривать должностные лица органов внутренних дел (милиции), российской транспортной инспекции, морского, внутреннего водного, железнодорожного транспорта; органов, осуществляющих государственное регулирование в области авиации. При этом законодатель не устанавливает жесткого правила, какой из органов должен рассматривать дела, отнесенные к их совместной компетенции. Передача таких дел от одного субъекта административной юрисдикции другому в Кодексе не урегулирована, хотя на практике такие проблемы возникают нередко. Поэтому представляется целесообразным нормативно определить порядок и условия такой передачи дел.

Второй вариант связан с правилом ч. 2 ст. 23.1 КоАП РФ о рассмотрении судьями дел при условии, если орган (должностное лицо), к которому поступило дело об административном правонарушении, передает его на рассмотрение судьи. Этот вид совместной компетенции распространяется на определенный в указанной норме перечень административных правонарушений. Это, как правило, деяния, представляющие повышенную опасность, за которые законом предусмотрены альтернативные виды наказания: административный арест, административное выдворение, лишение специального права, дисквалификация, конфискация, возмездное изъятие орудия совершения или предмета административного правонарушения, то есть те виды административных наказаний, применение которых является исключительной компетенцией суда. Но дела о правонарушениях, предусмотренных ч. 2 ст. 23.1 КоАП РФ, вправе рассматривать и другие уполномоченные на то органы, должностные лица. Их возможности ограничены применением только предупреждения или административного штрафа. Иными словами, рассматривая дело по существу, они осуществляют «усеченную» административную юрисдикцию. Если приходят к выводу, что штраф является недостаточным для достижения целей административного наказания, передают дело на рассмотрение судьи. Получается не вполне стандартная правоприменительная ситуация, когда орган, должностное лицо при такой передаче прогнозирует применение определенного вида административного наказания судьей. Однако последний при определении меры ответственности руководствуется всем диапазоном административных наказаний, которые предоставляет ему санкция статьи. Нередко судьи ограничиваются тем же штрафом, т. е. налицо двойное рассмотрение одного и того же дела с одним и тем же вариантом решения. В целях устранения такой ситуации в литературе высказывается мнение о целесообразности отнесения дел об административных правонарушениях, влекущих наказания в виде ареста,

лишения специального права только к ведению судей²⁶⁷. Мы не разделяем такого мнения.

Во-первых, судья не связан с «прогнозом» органа, должностного лица, передающего дело на его рассмотрение, о применении более суровых видов наказания. Административный арест, лишение специального права и другие виды наказаний, отнесенные к ведению судей, существенно ограничивают права нарушителей, и к их применению следует подходить осторожно, памятуя о принципе «экономии принудительных средств». Во-вторых, отнесение к исключительной компетенции судей дел о правонарушениях, влекущих названные виды административных наказаний, представляется нерациональным и из практических соображений. Рассмотреть все дела об административных правонарушениях, указанных в ч. 2 ст. 23.1 КоАП РФ, судьи не в состоянии²⁶⁸. Но проблема остается, и для ее решения представляется целесообразным нормативно определить условия, критерии и порядок передачи дел на рассмотрение судей другими субъектами административной юрисдикции. До внесения соответствующих изменений в КоАП РФ необходимо обобщить практику такой передачи дел и дать по этому поводу разъяснения в постановлении Пленума Верховного Суда РФ²⁶⁹.

Резюмируем сказанное о нормативной основе механизма правового регулирования деятельности органов внутренних дел на транспорте. Наряду с достоинствами детальная правовая регламентация общественных отношений на транспорте многими отраслями права и комплексными правовыми институтами таит в себе определенные отрицательные моменты. Органам внутренних дел на транспорте приходится осуществлять свою деятельность в *чрезвычайно сложном и многообразном правовом поле*. Кроме того, сама правоохранительная деятельность органов внутренних дел на транспорте как управляющей подсистемы также основывается на многочисленных статутных, компетенционных, процессуальных и иных нормах, содержащихся главным образом в административно-правовых актах.

Правовые нормы, как подлежащие охране, так и регламентирующие ее порядок, «рассыпаны» по различным отраслям права и законодательства. С одной стороны, это означает, что практически на всех уровнях управления принимаемые органами внутренних дел на транспорте решения в той или иной мере соприкасаются с областью, уже урегулированной правом. Ведь

²⁶⁷ См.: Сасыков Т.П. Административная юрисдикция органов внутренних дел: проблемы теории и практики. М., 2003. С. 59.

²⁶⁸ Только согласно ч. 1 ст. 23.1 КоАП РФ судьи непосредственно рассматривают административные дела, предусмотренные в 135 статьях Особенной части.

²⁶⁹ См.: Осипова О.А. Система субъектов административной юрисдикции: проблемы правового регулирования // Обеспечение безопасности и правопорядка в транспортном комплексе России: Тезисы выступл. на междунаучно-практ. конф. М.: ВНИИ МВД России, ГосНИИ-АТ, 2003. С. 193-194.

управление не начинается на пустом месте. Всегда есть более широкая сфера, чем та, к которой относится данное решение. В ней уже установлен порядок. И новое решение должно согласовать, связать, адаптировать, а иногда и изменить действующую систему правопорядка²⁷⁰. В этом смысле мы разделяем позицию Ю.А. Тихомирова, полагающего, что отношение к регулированию управленческих процессов имеет не одна или несколько отраслей права, а, по сути дела, все отрасли, право в целом, если говорить об управлении в широком смысле²⁷¹. В совокупности все нормы, устанавливающие правопорядок на транспорте и регламентирующие процедуры его поддержания, в принципе обеспечивают стабильность и оптимальность режима управления, регламентацию прав и ответственности субъектов управления и управляемых объектов. Однако, с другой стороны, их «разбросанность» по различным источникам создает определенные сложности в поиске и применении необходимой нормы. Разумеется, положение несколько облегчают кодифицированные правовые акты, содержащие специальные «транспортные» разделы, главы и параграфы. В частности, УК РФ и КоАП РФ имеют всеобщее значение, прямое действие во всех сферах и в какой-либо дополнительной конкретизации или обобщении не нуждаются. Но, *во-первых*, многие нормы указанных кодексов имеют бланкетный характер и отсылают к многочисленным подзаконным актам транспортного законодательства. *Во-вторых*, не все кодексы содержат специальные разделы, консолидирующие именно охранительные нормы. Их не имеют даже транспортные кодексы: Воздушный кодекс РФ²⁷², Кодекс внутреннего водного транспорта РФ²⁷³, Кодекс торгового мореплавания РФ²⁷⁴. *В-третьих*, высокая технологичность и динамизм происходящих на транспорте процессов (в пространстве и времени) требуют адекватного нормативного регулирования. Иными словами, если правопорядок само по себе явление динамичное, то правопорядок на транспорте – явление, динамичное вдвойне. В то же время кодифицированные нормативные акты достаточно консервативны, и быстро привести их в соответствие с реалиями времени представляется весьма нелегкой задачей. Для этой цели как нельзя лучше подходит административное право, наиболее оперативно отражающее преобразования в политической, социальной, экономической и других сферах жизнедеятельности общества. Видимо, поэтому оно является самым несистематизированным. Поскольку административное право является основой публичного права, представляется целесообразным инкорпорировать в систему его за-

²⁷⁰ См.: Халфина Р.О. Право как средство социального управления. М., 1988. С. 95.

²⁷¹ См.: Тихомиров Ю.А. Правовые аспекты управления в советском обществе // Правовые вопросы управления в сфере обеспечения правопорядка. М., 1982. С. 4.

²⁷² См.: СЗ РФ. 1997. № 12. Ст. 1383; СЗ РФ. 1999. № 28. Ст. 3483.

²⁷³ См.: СЗ РФ. 2001. № 11. Ст. 1001.

²⁷⁴ См.: СЗ РФ. 1999. № 18. Ст. 2207; 2001. № 22. Ст. 2125.

конодательства межотраслевой комплексный правовой институт «Обеспечение правопорядка на транспорте», объединив в нем нормы, регулирующие однородные общественные отношения²⁷⁵. Можно создать этот институт и в системе транспортного законодательства, поскольку транспортное право в качестве комплексной отрасли тяготеет к такой профилирующей (можно сказать, «материнской») отрасли, как административное право.

Теория и практика уже давно идут по пути объединения в особые комплексы юридических средств, которые, как правило, обозначаются в литературе термином «правовой режим»²⁷⁶. Административно-правовые режимы чрезвычайного и военного положения, режимы Государственной границы РФ, закрытого административно-территориального образования и некоторые другие режимы получили четкое законодательное закрепление. Однако на железнодорожном, водном и воздушном транспорте действует множество режимов меньшей степени жесткости юридического регулирования, в обеспечении которых в том или ином объеме участвуют органы внутренних дел на транспорте. Это режимы обеспечения безопасности движения, сохранности грузов, перевозки опасных и некоторых других категорий грузов (метанола, бензина, этилового спирта, автосельхозтехники, оружия, боеприпасов и др.), общественной, авиационной, пожарной, экологической безопасности, безопасности гидротехнических сооружений и т.д.²⁷⁷. Большинство из указанных и других режимов по объекту регулирования являются функционально-деятельностными, объектными режимами или режимами обращения с предметами, представляющими повышенную общественную опасность или имеющими важное государственное значение. По методу правового регулирования они могут иметь дозволенную, запретительную или смешанную направленность. Например, административно-

²⁷⁵ Межотраслевые комплексные институты – это общности норм, которые также представляют собой результат известного удвоения структуры права. Но они сами выступают в качестве подразделений общностей более высокого уровня – комплексных отраслей (надотраслей, суперотраслей (См.: Алексеев С.С. Структура советского права. М., 1975. С. 159-160).

²⁷⁶ Под правовым режимом понимается порядок регулирования, который выражен в многообразном комплексе правовых средств, характеризующих особое сочетание взаимодействующих между собой дозволений и запретов (а также позитивных обяываний) и создающих особую направленность регулирования (См.: Алексеев С.С. Восхождение к праву. Поиски и решения... С. 334).

²⁷⁷ См., напр.: Гливинский А.З. Деятельность органов внутренних дел на транспорте по обеспечению сохранности грузов, общественного порядка и безопасности (организационно-правовой аспект): Учебное пособие. М.: МЮИ МВД России, 1999; Краснов В.И. Организация деятельности органов внутренних дел на транспорте по обеспечению разрешительной системы // Информационный бюллетень ГУВДТ МВД России. 2000. № 1. С. 44-48; Гулема Г.Х., Степаненко Ю.В. О безопасности гидротехнических сооружений // Терроризм: проблемы межведомственного взаимодействия: Материалы «круглого стола». М.: ВНИИ МВД России, 2003. С. 23-28.

правовой режим обеспечения сохранности грузов на железнодорожном транспорте можно представить в двух аспектах. Во-первых, как порядок, установленный охранительными и позитивно-обязывающими нормами, содержащимися в законах, президентских, правительственных и ведомственных актах (правилах, стандартах, тарифных руководствах, технических условиях и других актах, в том числе технического, технологического и экономического характера (модель режима в нормах). Во-вторых, как порядок, обеспечивающий сохранность грузов посредством производственно-хозяйственной деятельности транспортных предприятий и организаций, а также правоохранительной деятельности специальных субъектов (транспортной прокуратуры, ведомственной охраны, органов внутренних дел на транспорте) – модель режима в действии.

Итак, коль скоро правовые средства могут быть объединены в комплексы, отражающие специфику юридического регулирования определенного участка деятельности, то, следовательно, надо стремиться к консолидации нормативной базы соответствующих правовых режимов. В этой базе имеется «нерастворимый остаток», который не уместается в основные отрасли права, «рассыпан» по многочисленным разноотраслевым источникам и осложняет правоприменение. Поэтому нужно придать ему такую форму, которая позволяла бы правоприменителю не обращаться в поиске нужной нормы к другим источникам. В этой связи в целях придания нормативной основе механизма правового регулирования деятельности органов внутренних дел на транспорте системного характера представляется целесообразным:

1) дополнить Федеральный закон «О железнодорожном транспорте в Российской Федерации», Воздушный кодекс РФ, Кодекс внутреннего водного транспорта РФ, Кодекс торгового мореплавания РФ разделом «Обеспечение правопорядка». Аналогичными разделами целесообразно дополнить действующие концепции, стратегии и федеральные целевые программы развития транспортной системы России и отдельных видов транспорта;

2) подготовить специальный сборник нормативных правовых актов, в котором объединить нормы всех отраслей права и правовых институтов, регулирующих общественные отношения в сфере правоохранительной деятельности на железнодорожном, водном и воздушном транспорте;

3) издать комплексный ведомственный (межведомственный) нормативный правовой акт (пакет актов) по основным направлениям деятельности органов внутренних дел на транспорте.

Напомним, что в механизме правового регулирования различают два слоя – *нормативную основу и индивидуальную основу*. С нормативной основой, как мы уже выяснили, связаны нормативные акты, нормотворчество, конкретизация, толкование норм и систематизация нормативных актов.

Следующая стадия процесса регулирования – *возникновение правоотношений* (динамическая стадия, стадия действия, реализации правовых норм)²⁷⁸. В отличие от нормы права, правового института, которые по своей природе должны быть абстрактными, реальные правоотношения всегда конкретны. Предпосылками к их возникновению выступают определенные жизненные факты, правовое признание которых в правовых нормах придает им качество юридически значимых (имеющих определенные последствия для конкретного лица или организации). В зависимости от характера правоотношений такие юридические факты могут исчерпываться однократными действиями или событиями либо требуют некоторой их совокупности, так называемого фактического состава. Правоотношения представляют собой средство «перевода» общих предписаний юридических норм в плоскость субъективных прав и юридических обязанностей для данных субъектов²⁷⁹. В зависимости от выполняемой в механизме правового регулирования функции правоотношения могут быть охранительными и регулятивными. При классификации по другим основаниям они подразделяются на материальные и процессуальные, вертикальные (субординационные) и горизонтальные (координационные), внутренние и внешние.

Применительно к правовому регулированию деятельности органов внутренних дел на транспорте можно сказать, что именно эта часть механизма – правореализация и правоприменение – больше всего «на виду». В своей деятельности сотрудники транспортной милиции, так же как и работники территориальных органов внутренних дел, вступают в различные правоотношения: конституционные, уголовно-правовые, административно-правовые, уголовно-процессуальные, гражданско-правовые, оперативно-розыскные, служебно-трудовые²⁸⁰. В отличие от правоотношений, в которых участвуют территориальные органы внутренних дел, указанные правоотношения обладают определенными особенностями.

Во-первых, они опосредствованы множеством факторов, обуславливающих специфику общественных отношений на транспорте (динамизм,

²⁷⁸ В науке существует два понятия правоотношения: 1) субъективные права и юридические обязанности, представляющие индивидуальные модели возможного и должного поведения субъектов права, выступающие как образцы-мерки для этого поведения (но не само фактическое поведение); 2) фактическое отношение, урегулированное нормами права (См.: Ткаченко Ю.Г. Методологические вопросы теории правоотношений. М., 1980. С. 97; Халфина Р.О. Общее учение о правоотношении. М., 1974. С. 57; Теория государства и права / Под ред. М.М. Рассолова, В.О. Лучина, Б.С. Эбзеева. М., 2000. С. 338; Ю.М. Козлов. Административные правоотношения. М., 1976).

²⁷⁹ См.: Алексеев С.С. Механизм правового регулирования... С. 131.

²⁸⁰ См. об этом подробнее: Миронов А.Н. Основные виды правоотношений, возникающих в деятельности органов внутренних дел: Учебное пособие. М.: Академия управления МВД России, 2000; Он же. Правовые отношения и их роль в механизме правового регулирования организации и деятельности органов внутренних дел: Лекция. М.: Академия управления МВД России, 1999.

непрерывность технологических процессов, полисубъектность и многоступенчатость, необходимость строгой регламентации, связанность с действием источника повышенной опасности и т.д.). В настоящее время на всех видах транспорта в нашей стране работает около шести миллионов человек, ежегодно перевозятся миллиарды пассажиров, сотни миллионов тонн грузов. Транспорт связан с десятками тысяч клиентских организаций. Здесь пересекаются самые различные интересы самых разных индивидов и общностей. Отношения в этой сфере возникают по многообразным поводам и имеют собственные закономерности бытия.

Во-вторых, в виде моделей они закреплены в самых разнообразных правоотраслевых и разноуровневых правовых источниках. По богатству содержания и степени правовой регламентации общественные отношения, складывающиеся в транспортном комплексе, являются сложными и несравнимы, скажем, с семейными отношениями, содержание которых обуславливает необходимость вмешательства государства и урегулирования лишь в общих чертах или в отдельных вопросах.

В-третьих, – возникают они не просто в пространстве, во времени и по кругу лиц, а в особом объекте правового регулирования – транспортном комплексе, имеющем четкое правовое поле.

В-четвертых, на стороне управляемых объектов в «транспортных» правоотношениях в большинстве случаев принимают участие специальные индивидуальные и коллективные субъекты – пассажиры, работники транспорта, грузоотправители, грузополучатели и др. Решив воспользоваться услугами транспорта, люди на время попадают в особую социальную среду, обретают дополнительный социально-правовой статус и становятся субъектами административно-правовых, гражданско-правовых и иных отношений, имеющими соответствующие права и обязанности. Когда абстрактные элементы нормы трансформируются в конкретные компоненты правоотношения, абстрактные «пассажир», «лицо, управляющее транспортным средством», «капитан судна» и др. приобретают точное наименование, персонализируются. Часто в анализируемых правоотношениях участвуют три стороны: сотрудник милиции – работник транспорта – пассажир (гражданин).

В-пятых, правоотношения в деятельности органов внутренних дел на транспорте, как правило, являются вертикальными отношениями, основанными на власти и подчинении. Такой характер имеют отношения между органами внутренних дел (в лице их сотрудников) и гражданами, организациями, учреждениями, предприятиями, должностными лицами, а также отношения, существующие между соподчиненными органами, службами и подразделениями в самой системе органов внутренних дел. Однако в деятельности органов внутренних дел на транспорте возникает множество горизонтальных правоотношений, в которых субъектами выступают, с одной стороны, органы внутренних дел, с другой – транспортные предприятия, организации, органы управления транспортом и другие субъекты, осуществ-

вляющие на транспорте профессиональную деятельность²⁸¹. Кроме того, наряду с проявлением власти в деликтных правоотношениях, отношения транспортной милиции с гражданами часто строятся на основе равенства сторон и возникают при оказании работником правоохранительного органа помощи пассажирам, отставшим от поезда, пострадавшим от правонарушений или в результате несчастных случаев, находящимся в зоне повышенной опасности в беспомощном состоянии, при разъяснении гражданам правил поведения на транспорте, обжаловании незаконных действий работников транспорта или милиции и т.д.

В-шестых, исследуемым правоотношениям придает специфику то обстоятельство, что на органы внутренних дел на транспорте не распространяется принцип двойного подчинения.

В-седьмых, существует ряд правоотношений, которые возникают только в сфере деятельности органов внутренних дел на транспорте. Это отношения, возникающие в связи с осуществлением предполетного и встречного досмотра на воздушном транспорте, сопровождением пассажирских поездов и водных судов, выполнением специфических задач по борьбе с противоправными посягательствами на перевозимые грузы и т.д. Указанные и некоторые другие группы правоотношений испытывают потребность в особых административно-правовых режимах воздействия.

Большинство правоотношений, в которые вступают органы внутренних дел на транспорте, возникает в результате неправомерных действий индивидуальных и коллективных субъектов права и связанных с ними административных актов²⁸². Реже обстоятельствами, порождающими правоотношения в деятельности транспортной милиции, могут быть события (аварии,

²⁸¹ Объективным показателем распространенности таких отношений служит большое количество нормативных правовых актов, принятых МВД России совместно с МЧС России и Минтрансом России. При этом общность вопросов вовсе не означает обязательного наличия у нескольких министерств совместной компетенции (хотя таковая и имеется). Речь идет о тех общественных отношениях, правовое регулирование и управление которыми возложено на несколько субъектов. Принимая совместные решения и правовые акты, федеральные министерства как бы дополняют друг друга в целях скорейшего достижения их общего публичного интереса в однородных сферах общественных отношений с наименьшими государственными издержками (См.: Ткач А.Н. Правовые акты федеральных министерств // Укрепление государства и динамика социально-экономического развития... С. 156).

²⁸² Административный акт – это ненормативный акт органа управления, издаваемый им в пределах предоставленной ему компетенции. Это акт одностороннего волеизъявления органа управления, акт индивидуального значения, правоприменения. Он всегда рассчитан на определенный случай, издается в связи с конкретными фактами, носит характер веления, приказа, обязательного предписания (См.: Миронов А.Н. Указ. соч. С. 85). Индивидуальные акты являются связующим звеном между нормой права и конкретным правоотношением, являются средством реализации правовой нормы, основанием, вызывающим возникновение, изменение или прекращение правоотношения, конкретизируют права и обязанности сторон в этом правоотношении (См.: Вежновец В.Н., Сейльханов М.С. Понятие индивидуальных актов органов государственного управления // проблемы совершенствования организации и деятельности советской милиции в условиях формирования правового государства... С. 35).

крушения, катастрофы, пожары на транспорте, стихийные бедствия и другие чрезвычайные обстоятельства). Возложенные на рассматриваемые органы функции охраны общественного порядка, обеспечения общественной безопасности и борьбы с преступностью обуславливают возникновение правоотношений главным образом на основе юридических фактов – неправомерных действий: преступлений и административных правонарушений.

При применении норм права необходимо тщательно изучить все обстоятельства дела, найти норму права, предусматривающую определенные факты, установить соответствие этих обстоятельств правовой норме. Лишь после выяснения всех фактических обстоятельств орган внутренних дел может применить к данному случаю избранную правовую норму. Акт применения права по конкретному случаю также будет юридическим фактом. При этом именно акт применения (например, постановление о возбуждении уголовного дела или дела об административном правонарушении, протокол следственного действия, протоколы об административном правонарушении, об административном задержании, об изъятии вещей и документов, об отстранении от управления транспортным средством, об аресте товаров, транспортных средств и иных вещей, постановления и определения по уголовным делам и делам об административных правонарушениях и т.д.) является последним в фактическом составе – лишь после его издания возникает правоотношение. Это означает, что если даже имеются все элементы фактического состава (в частности, правонарушение), но не издан акт применения, норма права не реализуется. Акт применения нормы права органом внутренних дел должен быть издан строго в соответствии с компетенцией данного органа, на основе установления и анализа всех обстоятельств дела, предусмотренных применяемой нормой. Этот акт представляет собой решение-приказ, обязательный для исполнения. Поэтому он должен отвечать требованиям законности²⁸³.

Юридические факты, служащие основанием возникновения правоотношений в деятельности органов внутренних дел на транспорте, имеют свою специфику. При большой распространенности на транспорте несчастных случаев, производственного травматизма, связанных с действием источника повышенной опасности, а также при наличии в нормативной базе составов преступлений и административных правонарушений, совершаемых с альтернативной формой вины (умыслом или неосторожностью), особое значение при решении вопроса об ответственности приобретает выяснение волевого содержания юридического факта. Отсутствие или направленность воли лица в том или ином действии (бездействии) может вообще снять вопрос о наличии противоправного деяния и об ответственности, либо повлиять на характер правовых последствий.

Кроме того, учитывая внешнее сходство транспортных преступлений и административных правонарушений на транспорте, правоприменителю важно правильно квалифицировать содеянное, не допустить ошибки, способной повлечь неадекватную государственную принудительную реакцию на факт совершенного правонарушения. Здесь важное значение приобретают правовые знания, правовая культура, взвешенность и точность административного усмотрения сотрудника при конкретизации им недостаточных определенных предписаний правовых норм и другие правовые ценности.

Завершается процесс применения права, а, следовательно, и действие всего механизма правового регулирования, практическим осуществлением акта правоприменения, т. е. совершением соответствующих материально-технических и фактических действий по обеспечению претворения его предписаний в жизнь²⁸⁴.

Подытожим сказанное. На наш взгляд, теоретическая модель механизма правового регулирования деятельности органов внутренних дел на транспорте, в целом состоящего из классического набора элементов, должна обладать следующими особенностями.

1. В современных условиях она должна более строго отвечать методологическому принципу о том, что качественному изменению объекта управления подчиняется и движение управляющей системы. Поскольку темпы совершенствования правового обеспечения деятельности органов внутренних дел на транспорте ниже темпов развития соответствующих общественных отношений (в том числе и распространения в них негативных тенденций), необходимо упреждающим или хотя бы адекватным образом развивать нормативную базу правового регулирования. Для этого в профессиональном правосознании сотрудников милиции необходимо совершенствовать функцию правового прогнозирования, предвидения развития правовых явлений, изучать и учитывать мнение граждан, особенно пассажиров, а также работников транспорта и сотрудников милиции, чутко реагировать на возмущающие воздействия извне, прежде всего со стороны изменяющихся экономических отношений, своевременно обнаруживать и незамедлительно оптимизировать слабое звено в механизме правового регулирования. Этого требуют динамика общественных отношений в транспортном комплексе, непрерывный цикл его работы и другие факторы. Вместе с тем спешить надо неторопливо и подвергать социально значимые правовые нормы экспериментальной проверке путем проведения правового эксперимента. Главная задача – стремиться в каждый конкретный промежуток времени обеспечить конечный результат действия механизма правового регулирования – надлежащий правопорядок и законность.

²⁸³ См.: Миронов А.Н. Указ. соч. С. 74-75.

²⁸⁴ См.: Лазарев В.В., Левченко И.П. Правоприменительная деятельность органов внутренних дел... С. 41.

2. По уровню правового регулирования нормативная база исследуемого механизма должна быть более консолидированной и систематизированной, представлять собой определенный «пакет» законов и иных нормативных правовых актов, аккумулирующих в себе специальные, прежде всего охранительные, «транспортные» правовые институты, в том числе межотраслевые. Конкретизирующие, производные акты должны приниматься одновременно с основными актами. Это равным образом относится как к внешненаправленной, так и к внутриорганизационной деятельности органов внутренних дел на транспорте.

Организация охраны общественного порядка, обеспечения общественной безопасности и борьбы с преступностью в транспортном комплексе России, обладающая существенной спецификой, заслуживает отдельного правового регулирования. Поэтому МВД России должен быть принят базовый (опорный) нормативный правовой акт, регламентирующий оперативно-служебную деятельность органов внутренних дел на транспорте. Что касается их правового статуса, то он должен быть установлен президентским актом.

3. В силу специфики транспорта нормы права, действующие в сфере правоохранительной деятельности, должны быть по качеству более точными и исчерпывающими, не допускать двусмысленного или неоднозначного толкования важных уголовно-правовых или административно-правовых понятий («блокирование транспортных коммуникаций», «недоброкачественный ремонт транспортных средств» и др.). Было бы целесообразным сократить количество бланкетных норм о транспортных правонарушениях путем официального разъяснения соответствующих терминов и описания виновного поведения непосредственно в законе.

4. При закреплении в законах и иных нормативных актах отдельных процессуальных сроков и процедур обязательно должны приниматься во внимание условия, в которых осуществляют правоохранительную деятельность органы внутренних дел на транспорте.

5. В соответствующих федеральных законах должна быть четко закреплена предметная компетенция органов внутренних дел на транспорте в части осуществления ими уголовной и административной юрисдикции. Кроме того, необходимо свести к минимуму наличие в нормативной основе анализируемого механизма «неработающих», «спящих» норм. Это можно сделать путем исключения их из закона, снижения «планки» размера причиненного ущерба, при наличии которого наступает ответственность, более точного разъяснения в норме квалифицирующих признаков и т.д. С другой стороны, следует восстановить нормы, эффективно работавшие в предшествующем уголовном законодательстве и законодательстве об административной ответственности, а также дополнить УК РФ и КоАП РФ некоторыми законодательными новеллами.

6. Правовые нормы о совместной компетенции органов внутренних дел на транспорте с другими субъектами правоохранительной деятельности должны быть снабжены ясными и однозначными критериями и процедурами разграничения полномочий, а также механизмами обеспечения взаимодействия.

7. Во избежание превращения транспортного комплекса в некое «режимное» общественное место, девальвации закона и дискредитации законодательных положений целесообразно активизировать процесс дифференциации ответственности и гуманизации уголовной и административно-правовой репрессии. Основной упор в регуляционной политике на транспорте надо сделать на правостимулирующие средства.

8. В механизм правового регулирования деятельности органов внутренних дел на транспорте должны быть вмонтированы детали, снижающие служебную и материальную зависимость сотрудников транспортной милиции от должностных лиц, а также финансовых возможностей и обязательств предприятий и организаций транспорта. Это может быть сделано, например, посредством полного перевода органов внутренних дел на транспорте на финансирование из федерального бюджета.

9. Уделить особое внимание в исследуемом механизме правоотношениям, которые возникают, изменяются и прекращаются под воздействием специфических юридических фактов и в рамках специальных административно-правовых режимов, свойственных только или главным образом важным государственным объектам и деятельности органов внутренних дел на транспорте.

Представляется, что учет отмеченных особенностей в правовом регулировании деятельности органов внутренних дел на транспорте будет способствовать повышению эффективности правоохранительной деятельности и поддержанию в транспортном комплексе надлежащего правопорядка.

Следствие

Результаты предпринятого в работе анализа теоретических, правовых и некоторых организационных проблем деятельности органов внутренних дел на транспорте позволяют сформулировать определенные выводы.

Селекция и исследование сущностных компонентов транспортного комплекса как объекта правоохраны и управления в сфере правоохранительной деятельности подводит нас к выводу о том, что он (со всеми его элементами, связями, зависимостями, противоречиями и движущими силами) представляет собой особую, специфическую среду функционирования органов внутренних дел на транспорте. Его можно охарактеризовать как объект

правоохраны, государственного управления, обладающий сложной правовой организацией, полифункциональностью, динамизмом, многосубъектностью и многоступенчатостью отношений, нуждающихся в государственно-правовом воздействии. На стороне объектов управления в транспортном комплексе участвуют различные по своей природе и функциональному проявлению подсистемы, элементы, процессы и связи. Все они обладают собственной внутренней структурой, взаимодействуют и образуют целостную систему. Одни и те же управляемые объекты (пассажиры, работники транспорта, коллективные субъекты) испытывают на себе управляющие воздействия со стороны нескольких управляющих систем: МЧС России, Минтранса России, МВД России и т.д.

Обладея существенной спецификой, общественные отношения в транспортном комплексе определяют цели, задачи, функции, организационную структуру, степень автономизации, наконец, само существование органов внутренних дел на транспорте, и требуют максимального соответствия этих компонентов аналогичным компонентам в себе. Они обуславливают формы и методы правоохранительной деятельности, направленность, характер и интенсивность внутрисистемных и внешних управляющих воздействий органов внутренних дел на транспорте, одновременно являясь полем их приложения.

Транспорт всегда являлся «индикатором» спада или подъема промышленного производства, инфляционных процессов, уровня жизни населения, международных отношений, международного сотрудничества и т.д. Особенности этих взаимосвязей детерминируют изменения общественных отношений в транспортном комплексе, а вслед за ними – изменения состояния правопорядка. Последние, в свою очередь, вызывают необходимость в совершенствовании управления в сфере правоохранительной деятельности в транспортном комплексе и самой правоохранительной деятельностью. В настоящее время транспортный комплекс России переживает один из самых сложных периодов своей истории и, как объект правоохраны и управления, претерпевает существенные изменения, выразившиеся, прежде всего, в деформации общественных отношений.

Государственная политика борьбы с преступностью пока еще находится в стадии формирования. Но в ней обязательно должно найтись место борьбе с правонарушениями на транспорте, если мы не хотим потерять эту кровеносную систему всего общественного организма. К сожалению, в настоящее время развитие органов внутренних дел на транспорте и совершенствование их оперативно-служебной деятельности на всех уровнях – правоохранительном, организационном, правоприменительном – во многом осуществляется бессистемно, носит фрагментарный и спорадический характер, подвергается воздействию временных и случайных факторов. При этом объективные факторы и специфические свойства управляемых объектов, рассмотренные в настоящей монографии, учитываются не в полной мере.

С учетом значения транспортного комплекса как конституционного объекта правоохраны для социальной сферы, экономической, военной, экологической и в целом национальной безопасности страны стратегия деятельности по поддержанию в нем надлежащего правопорядка должна определяться в виде концепции государственной политики Российской Федерации в сфере борьбы с правонарушениями на транспорте. Меры по реализации этой политики могут быть облечены в форму федеральной целевой программы. При разработке концепции необходимо обеспечить общегосударственный комплексный подход к этой сложной, многофакторной проблеме, уходящей своими корнями в экономическую, социально-политическую, духовно-нравственную разбалансированность в обществе.

Должна быть разработана концепция реформирования органов внутренних дел на транспорте, которым отводится важная роль в преодолении кризисных явлений и усилении правового контроля над ситуацией в транспортном комплексе. Они призваны выполнить ее путем эффективной охраны общественного порядка, обеспечения общественной безопасности и осуществления борьбы с преступностью. При этом правоохранительная деятельность может быть успешной только в том случае, если она базируется на продуманной, всесторонне разработанной нормативно-правовой базе, которая четко и однозначно определяет права и обязанности каждой из сторон управленческих отношений, является гарантией законности и обоснованности действий правоохранительных органов.

Транспортная стратегия Российской Федерации, концепции развития отдельных видов транспорта и антикризисные программы должны быть дополнены защитными юридическими механизмами «сдержек и противовесов», предвидения возможных негативных последствий принятия и реализации важных государственных решений по реформированию транспортного комплекса России, а также закрепления мер правовой ответственности инициаторов реформ за неудовлетворительные результаты радикальных структурно-экономических преобразований. Кроме того, в базовые отраслевые законы о транспорте должны быть включены конкретные нормативные установления, направленные на обеспечение правопорядка. Реформаторские проекты радикального характера не должны подлежать тотальной реализации, пока не пройдут экспериментальную проверку в одном или нескольких регионах России и не будут получены устойчивые положительные результаты.

Указанные и другие направления совершенствования правоохранительной деятельности на транспорте и развития соответствующих органов внутренних дел представляют собой предмет дальнейших научных исследований и публикаций.

Т А Б Л И Ц А

Введение..... 3

Г л а в а I. Транспортный комплекс как объект управления в сфере правоохранительной деятельности..... 6

 § 1. Методология соотношения объекта и субъекта управления..... 8

 § 2. Транспортный комплекс в контексте обеспечения правопорядка..... 25

 § 3. Понятие и содержание правоохранительной деятельности..... 42

 § 4. Концептуальные основы правоохранительной деятельности на транспорте..... 62

Г л а в а II. Проблемы организации и деятельности органов внутренних дел на транспорте..... 85

 § 1. Правовой статус органов внутренних дел на транспорте и пути его оптимизации..... 88

 § 2. Компетенция органов внутренних дел на транспорте и проблемы ее реализации..... 123

 § 3. Теоретическая модель механизма правового регулирования деятельности органов внутренних дел на транспорте..... 163

Заключение..... 208

Юрий Викторович Степаненко

**ОРГАНЫ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ НА ТРАНСПОРТЕ:
ВОПРОСЫ ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ**

Монография

Редактор *Н.Б. Горбачев*
Технический редактор *Е.Г. Александрова*
Корректор *Г.О. Киселева*
Компьютерная верста *Г.В. Корнеевой*

| | |
|--------------------------------------|------------------|
| Подписано в печать 21.01.04 | Тираж 300 экз. |
| Формат 60x84 1/16 Печ. л. 13,25 | Уч.-изд. л. 14,6 |
| Изд. лиц. ИД № 02096 от 19. 06. 2000 | Цена договорная |

Издатель: ВНИИ МВД России
123995, Москва, Г-69 ГСП-5, ул. Поварская, 25

УОП РИО ВНИИ МВД России

Ю. В. Степаненко

**ОРГАНЫ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ
НА ТРАНСПОРТЕ:
ВОПРОСЫ ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ**

І І І І А В А О Ё В

МОСКВА 2004

213

214

Ю. В. Степаненко

**ОРГАНЫ ВНУТРЕННИХ ДЕЛ
НА ТРАНСПОРТЕ:
ВОПРОСЫ ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ**

МОНОГРАФИЯ

МОСКВА 2004