

КОМПЕТЕНЦИЯ ПОЛИЦИИ В СФЕРЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ОБЩЕСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ НА ЖЕЛЕЗНОДОРОЖНОМ ТРАНСПОРТЕ

COMPETENCE OF THE POLICE IN THE FIELD OF PUBLIC SAFETY ON RAILWAY TRANSPORT

A. Medved

Summary. Ensuring public safety on railway transport has always aroused great political and social interest. Railway transport security includes a whole range of measures, ranging from protecting property and equipment from damage, to fighting the fear of crime, which can prevent the population from using railway transport services. Ensuring public safety on railway transport, including appropriate measures to combat crime and anti-social behavior, is the responsibility of the police. In the article, the author examines the legal basis of the police's competence to ensure public safety, on railway transport, as well as the role and significance of various regulatory legal acts in the police activity. The author concludes that the main competences of the police, which are enshrined in a special law, are constantly expanding, which allows for more effective work of the police, including in the field of public safety on railway transport.

Keywords police competence, public order, public safety, railway transport, crime prevention.

Медведь Анна Петровна

Адъюнкт, Санкт-Петербургский университет
Министерства внутренних дел Российской Федерации,
г. Санкт-Петербург
medved9837@yandex.ru

Аннотация. Обеспечение общественной безопасности на железнодорожном транспорте всегда вызывало большой политический и социальный интерес. Безопасность на железнодорожном транспорте включает в себя целый комплекс мероприятий, начиная от защиты имущества и оборудования от ущерба, заканчивая борьбой со страхом перед преступностью, которая может помешать населению пользоваться услугами железнодорожного транспорта.

Обеспечение общественной безопасности на железнодорожном транспорте, включающее в себя соответствующие меры по борьбе с преступностью и антиобщественным поведением, относится к компетенции полиции. В статье автором рассматривается правовая основа компетенции полиции по обеспечению общественной безопасности на железнодорожном транспорте, а также роль и значение различных нормативных правовых актов в деятельности полиции. Автор делает вывод, что основные компетенции полиции, закреплённые специальным законом, постоянно расширяются, что позволяет обеспечить более эффективную работу полиции, в том числе и в сфере обеспечения общественной безопасности на железнодорожном транспорте.

Ключевые слова: компетенция полиции, обеспечение общественного порядка, общественная безопасность, железнодорожный транспорт, противодействие преступности.

Обеспечение общественной безопасности на любом виде транспорта, в том числе на железнодорожном, является сложным процессом, поскольку подразумевает необходимость осуществления целого комплекса различных мероприятий. По официальным статистическим данным Министерства внутренних дел Российской Федерации (далее — МВД России) на железнодорожном транспорте совершается самое большое количество преступлений [11]. В феврале 2019 года начальник Главного управления на транспорте МВД России генерал-лейтенант полиции Д.В. Шаробаров на пресс-конференции, посвященной итогам деятельности ведомства за 2018 год, отметил, что, несмотря на общее снижение количества различных преступлений, совершаемых на железнодорожном транспорте, он до сих пор продолжает оставаться самым криминально опасным видом транспорта [12]. Наиболее часто совершаемыми преступлениями на железнодорожном транс-

порте являются кражи, а также преступления, связанные с торговлей наркотическими веществами и мошеннические действия. Кроме преступлений на железнодорожном транспорте фиксируется большое количество административных правонарушений, нарушающих общественный порядок (в частности, мелкое хулиганство, распитие алкогольных напитков и употребление наркотических средств).

Организацию противодействия преступности, охрану общественного порядка и обеспечение общественной безопасности на объектах железнодорожного транспорта осуществляют специальные подразделения полиции. При этом полиция, являясь органом публичной власти, осуществляет только тот перечень действий для предотвращения и пресечения правонарушений и преступлений на железнодорожном транспорте, которые входят в ее компетенцию. Для того чтобы понять,

что входит в компетенцию полиции при осуществлении обеспечения безопасности на железнодорожном транспорте, необходимо обратиться к содержанию категории «компетенция» применительно к деятельности публичного органа государственной власти.

В общей теории права в содержание компетенции органа публичной власти включается совокупность следующих элементов, определяющих правоспособность такого органа: предмет его ведения (сферы и объекты воздействия, задачи и функции в этих сферах), а также властные полномочия (права и обязанности) по предметам ведения [9, с. 55–56].

Б.М. Лазарев понимает под компетенцией государственного органа совокупность прав и обязанностей, предоставленных ему для реализации возложенных на него задач и функций [7, с. 26–27].

Компетенцию можно определить также через выполняемые конкретным органом публичной власти функции (функциональная компетенция); объекты, относительно которых выполняются функции (предметная компетенция); территории, на которую распространяются функции органа (территориальная компетенция) [8]. Законность деятельности полиции на железнодорожном транспорте обеспечивается посредством соблюдения полицией предусмотренных законодательством Российской Федерации требований, предъявляемых к совершаемым действиям.

Учитывая вышесказанное, можно сделать вывод, что компетенция полиции в сфере обеспечения общественной безопасности на железнодорожном транспорте — это тот объем полномочий полиции в сфере обеспечения общественной безопасности на железнодорожном транспорте, который предусмотрен законодательством Российской Федерации и ограничивающий сферу ее деятельности от сферы деятельности всех других органов публичной власти в рассматриваемом вопросе.

Содержание компетенции очень важно, поскольку позволяет полиции не только предотвратить и устранить любые виды ненадлежащего поведения с целью обеспечения общественной безопасности на железнодорожном транспорте, но и защитить граждан от нарушения их гражданских прав вследствие осуществления должностными лицами полиции действий, не входящих в их компетенцию, или при превышении сотрудниками полиции полномочий, предусмотренных законодательством Российской Федерации. Так, например, составление протоколов об административном правонарушении за совершенные административные правонарушения на железнодорожном транспорте относится к компетенции полиции, а взыскание неуплаченных штрафов

за указанные правонарушения относится к компетенции иных государственных органов.

Законодательство Российской Федерации, определяющее перечень функций и полномочий полиции, относящихся к ее компетенции в сфере обеспечения общественной безопасности на железнодорожном транспорте, включает в себя целый комплекс нормативных правовых актов: Конституцию Российской Федерации, международные договоры Российской Федерации, федеральные конституционные законы, федеральные законы, акты Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, нормативные правовые акты МВД России, Министерства транспорта Российской Федерации, Федерального агентства железнодорожного транспорта и пр. Вышеперечисленные нормативные правовые акты различного уровня играют свою функциональную роль в механизме обеспечения общественной безопасности на железнодорожном транспорте. Полиция же является основным субъектом, обеспечивающим общественную безопасность, при этом она использует самые разнообразные правовые средства.

Конституция Российской Федерации, как основной закон государства, закрепляет основную компетенцию полиции в сфере обеспечения прав и свобод граждан. На практике это означает, что ограничение прав и свобод граждан возможно только в том случае, если такое право предоставлено сотруднику полиции соответствующим законом. В противном случае будет считаться, что сотрудник полиции действует с превышением своих полномочий и должен нести за это соответствующую ответственность.

Компетенция полиции, имеющая выраженную правоохранительную направленность и предполагающая возможность применения различных мер государственного принуждения, определена в нормах специального закона — Федерального закона от 07.02.2011 № 3-ФЗ «О полиции» (далее — Закон о полиции) [3]. Из нормативного предписания совокупности статей 2 и 12 Закона о полиции можно выделить объем полномочий полиции в сфере обеспечения общественной безопасности на железнодорожном транспорте: обеспечение защиты личности, общества, государства от противоправных посягательств; предупреждение и пресечение преступлений и административных правонарушений; выявление и раскрытие преступлений; розыск лиц; производство по делам об административных правонарушениях, исполнение административных наказаний; обеспечение правопорядка в общественных местах; обеспечение безопасности граждан и общественный порядок на транспортных магистралях и вокзалах.

В ст. 13 Закона о полиции закреплено право полиции на объявление физическому лицу обязательного для исполнения предостережения о недопустимости антиобщественного поведения. В частности, сотрудники полиции наделены правом объявлять физическому лицу официальное предостережение (предостережение) о недопустимости действий, создающих условия для совершения преступлений, административных правонарушений, разрешение которых отнесено к компетенции полиции, либо недопустимости продолжения антиобщественного поведения.

М. М. Зиганшин, анализируя особенности обеспечения транспортной безопасности в деятельности полиции, отмечает, что полиция обеспечивает безопасность на транспорте преимущественно за счет охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности на объектах транспорта и транспортной инфраструктуры, а компетенция полиции в сфере обеспечения транспортной безопасности достаточно стабильна [6]. При этом М. М. Зиганшин не раскрывает, что он понимает под стабильной компетенцией. Если принимать во внимание тот факт, что компетенция полиции в сфере обеспечения общественной безопасности на железнодорожном транспорте — это тот объем полномочий, который предусмотрен законодательством Российской Федерации и отграничивающий сферу деятельности полиции от сферы деятельности всех других органов власти в рассматриваемом вопросе, тогда получается, что стабильным остается объем полномочий полиции в сфере обеспечения общественной безопасности на железнодорожном транспорте.

С мнением М. М. Зиганшина относительно стабильности компетенции полиции в рассматриваемой сфере трудно согласиться. Анализ норм действующего законодательства России позволяет сделать вывод о том, что перечень полномочий полиции в тех или иных сферах постоянно расширяется, не является тому исключением и расширение компетенции полиции при обеспечении общественной безопасности на железнодорожном транспорте. Так, например, на железнодорожном транспорте достаточно распространенным явлением остается осуществление физическими лицами поступков, не соответствующих нормам морали и права, принятым в обществе (антиобщественное поведение). Очевидным является тот факт, что не во всех случаях предотвращение антиобщественного поведения возможно исключительно путем применения силовых методов или мер административного воздействия со стороны полиции. Любые действия полиции в современных условиях должны не только быть эффективными, но и поднимать моральный облик сотрудника полиции в глазах граждан. В отдельных случаях предотвратить правонарушение возможно посредством официального предостереже-

ния. Соответствующее право полиции объявлять физическому лицу официальное предостережение о недопустимости действий, создающих условия для совершения преступлений, административных правонарушений, разрешение которых отнесено к компетенции полиции, либо недопустимости продолжения антиобщественного поведения, было закреплено в нормах законодательства только в октябре 2019 года в связи с принятием Федерального закона от 16.10.2019 № 337-ФЗ О внесении изменений в статью 13 Федерального закона «О полиции». По мнению автора статьи, с практической точки зрения новые полномочия полиции имеют большое значение. Так, основной задачей сотрудников полиции на железнодорожном транспорте в сфере обеспечения общественного порядка является не только раскрытие преступлений, но профилактика нарушений путем профилактического воздействия на граждан. Объявление официального предостережения — это не что иное, как новая форма профилактического воздействия, относящаяся к компетенции полиции, которая раньше не находила законодательного закрепления. Таким образом, если стоит задача не допустить совершения преступления или правонарушения и предостережение объявлено, а преступление или административное правонарушение не совершено, тогда поставленная перед полицией задача по обеспечению общественной безопасности на железнодорожном транспорте выполнена.

Учитывая вышесказанное, говорить о том, что компетенция полиции в сфере обеспечения общественного порядка на транспорте стабильна, было бы неправильно. При этом внедрение в законодательство новых ключевых компетенций полиции призвано обеспечить более стабильную и эффективную работу полиции, в том числе и в сфере обеспечения общественной безопасности на железнодорожном транспорте. Отметим, что в специализированной литературе не уделяется внимание проблемам расширения компетенций полиции, в том числе компетенций полиции в сфере обеспечения безопасности на железнодорожном транспорте. Вместе с тем, по мнению автора статьи, совершенствование компетенций полиции по отдельным вопросам в современных условиях становится необходимостью.

В компетенцию полиции в сфере обеспечения безопасности на железнодорожном транспорте входит и взаимодействие с подразделениями транспортной безопасности, функционирующим в соответствии с Федеральным законом от 09.02.2007 № 16-ФЗ «О транспортной безопасности» (далее — Закон о транспортной безопасности) [2]. Полномочия полиции гораздо шире, чем у подразделений транспортной безопасности, даже несмотря на то, что в соответствии с Законом о транспортной безопасности, обеспечение безопасности объектов транспортной инфраструктуры и транспортных

средств возлагается на субъекты транспортной инфраструктуры и перевозчиков, в подчинении которых находятся специализированные подразделения транспортной безопасности. Такой вывод следует из буквального толкования положений ст. 12.2. Закона о транспортной безопасности, согласно которой полиция на объектах транспортной инфраструктуры и транспортных средствах, в том числе в зонах транспортной безопасности, осуществляет свою деятельность в соответствии с Законом о полиции. Так, например, подразделения транспортной безопасности при осуществлении досмотра, дополнительного досмотра и повторного досмотра в целях обеспечения транспортной безопасности могут найти у граждан запрещенные к обороту вещества и предметы, но изымать такие вещества могут только сотрудники полиции, поскольку изъятие запрещенных и ограниченных к обороту веществ и предметов в соответствии со ст. 12 Закона о полиции относится к компетенции полиции. К сотрудникам полиции подразделения транспортной безопасности обращаются и в том случае, если в зону транспортной безопасности пытаются проникнуть лица, не имеющие на то законных оснований.

Для обеспечения охраны общественного порядка и общественной безопасности на железнодорожном транспорте созданы специальные линейные отделы МВД России. Приказом МВД России от 15 июня 2011 г. № 636 [4] утверждено Типовое положение о линейном отделе Министерства внутренних дел Российской Федерации на железнодорожном, водном и воздушном транспорте. В рамках данного документа, за линейным отделом МВД России на железнодорожном транспорте закреплены полномочия полиции в области обеспечения защиты жизни, здоровья, прав и свобод граждан Российской Федерации, противодействия преступности, охраны общественного порядка, собственности и обеспечения общественной безопасности на объектах железнодорожного транспорта, которые детализируют общие полномочия полиции, закрепленные в Законе о полиции, но не противоречат им.

Рассматривая компетенцию полиции в сфере обеспечения общественного порядка на железнодорожном транспорте, нельзя не отметить и наличие подзаконных актов, разграничивающих предметы ведения полиции

и других органов в сфере обеспечения общественного порядка на железнодорожном транспорте. Так, например Приказ Росжелдора № 329, МВД России № 724 от 22 августа 2014 года [5] закрепляет возможность проведения совместных мероприятий территориальными подразделениями ведомственной охраны Федерального агентства железнодорожного транспорта с органами внутренних дел Российской Федерации в целях повышения эффективности предупреждения и пресечения преступлений и административных правонарушений на наиболее важных объектах железнодорожного транспорта общего пользования и иных объектах железнодорожного транспорта. Однако, согласно п. 6.3. указанного приказа, полиция в рамках совместных мероприятий обязана действовать только в пределах своей компетенции.

Подводя итог, необходимо отметить, что определение компетенции полиции как одного из органов публичной власти в сфере обеспечения общественного порядка на железнодорожном транспорте, имеет большое практическое значение. Компетенция полиции в сфере обеспечения общественного порядка на железнодорожном транспорте — это совокупность полномочий полиции по осуществлению функций в соответствующей сфере деятельности, закрепленная законодательством Российской Федерации. Основным нормативным правовым актом, закрепляющим компетенцию полиции во всех сферах общественных отношений, является Закон о полиции. Нормы иных законодательных актов, регламентирующих деятельность полиции в сфере обеспечения общественного порядка на железнодорожном транспорте, отсылают к нормам Закона о полиции как к основному нормативному правовому акту, устанавливающему компетенцию полиции. При этом автор исследования приходит к выводу, что компетенция полиции в сфере обеспечения общественного порядка, в том числе на железнодорожном транспорте, не является стабильной: она постоянно расширяется за счет внедрения в законодательство новых ключевых компетенций полиции. Расширение компетенции полиции призвано обеспечить более эффективную работу полиции, в том числе и в сфере обеспечения общественной безопасности на железнодорожном транспорте.

ЛИТЕРАТУРА

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. — 2014. — № 31. — Ст. 4398.
2. Федеральный закон от 09.02.2007 № 16-ФЗ (ред. от 02.08.2019) «О транспортной безопасности» // Собрание законодательства РФ. — 2007. — № 7. — Ст. 837.
3. Федеральный закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ (ред. от 06.02.2020) «О полиции» // Собрание законодательства РФ. — 2011. — № 7. — Ст. 900.

4. Приказ МВД России от 15.06.2011 № 636 (ред. от 28.03.2018) «Об утверждении Типового положения о линейном отделе Министерства внутренних дел Российской Федерации на железнодорожном, водном и воздушном транспорте» (Зарегистрировано в Минюсте России 10.08.2011 № 21590) // Российская газета. — № 183. — 2011. — 19 авг.
5. Приказ Росжелдора № 329, МВД России № 724 от 22.08.2014 «Об утверждении Порядка взаимодействия территориальных подразделений ведомственной охраны Федерального агентства железнодорожного транспорта с органами внутренних дел Российской Федерации» (Зарегистрировано в Минюсте России 02.10.2014 № 34213) // Российская газета. — № 235. — 2014. — 15 окт.
6. Зиганшин М. М. Правовое регулирование обеспечения транспортной безопасности в деятельности полиции // Российская юстиция. — 2017. — № 1. — С. 13–16.
7. Лазарев Б. М. Компетенция органов управления. — М., 1972. — С. 26–27.
8. Осипов Ю. К. Подведомственность юридических дел: Дис. . . д-ра юрид. наук. — Свердловск, 1974. — С. 13–19.
9. Теория государства и права: Учеб. для вузов / Под ред. В. Д. Перевалова. — М., 2005. — С. 92.
10. Ярковой С. В. Осуществление административной правоприменительной деятельности в пределах компетенции административно-публичных органов // Российская юстиция. — 2017. — № 4. — С. 2–5.
11. Электронный ресурс. Режим доступа: file:///C:/Windows/system32/config/systemprofile/Downloads/Sostoyanie_prestupnosti_yanvary-dekabry_2019.pdf (дата обращения: 23.02.2020).
12. Электронный ресурс. Режим доступа: <https://rg.ru/2019/02/07/v-mvd-nazvali-samyj-kriminalnyj-vid-transporta.html> (дата обращения: 23.02.2020).

© Медведь Анна Петровна (medved9837@yandex.ru).

Журнал «Современная наука: актуальные проблемы теории и практики»



Санкт-Петербургский университет Министерства внутренних дел Российской Федерации