

Юридические науки

УДК 342

ПОЛНОМОЧИЯ ПОДРАЗДЕЛЕНИЙ ВНЕВЕДОМСТВЕННОЙ ОХРАНЫ ПОЛИЦИИ, В ЧАСТИ КАСАЮЩЕЙСЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ ЗА ЮРИДИЧЕСКИМИ ЛИЦАМИ И ПРОБЛЕМЫ В ИХ РЕАЛИЗАЦИИ

П.В. Сабанин, МОВО по ТиНАО ФГКУ УВО ГУ МВД России по г. Москве
(Москва, Россия)

Аннотация. В статье рассматриваются вопросы реализации полномочий вневедомственной охраны полиции по осуществлению государственного контроля за юридическими лицами. Дается краткая характеристика развития данных полномочий и их специфика.

Ключевые слова: государственный контроль, вневедомственная охрана, полиция, инженерно-техническая укрепленность, инспектирование, договор, безопасность.

EMPOWERMENT OF DIVISIONS OF NON-DEPARTMENTAL SECURITY FORCES, IN PART CONCERNING STATE CONTROL OVER LEGAL ENTITIES AND PROBLEMS IN THEIR IMPLEMENTATION

Abstract. This article examines the questions of realization of empowerment of divisions of non-departmental security forces on the implementation of state control over legal entities. A brief description of the development of these powers and their specifics is given.

Keywords: state control, non-departmental security forces, police, engineering and technical strengthening, inspection, contract, security.

Подразделения вневедомственной охраны полиции одна из старейших служб органов внутренних дел. Она была создана в системе МВД СССР в середине XX века и сохранившаяся в милиции МВД России, а затем в полиции. Подразделения вневедомственной охраны полиции в 2016 году перешли в структуру Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации [3]. Какие функции будет выполнять вневедомственная охрана в новом органе исполнительной власти пока не ясно, но можно отметить, что до перехода из МВД некоторые полномочия так и не были реализованы на практике, а именно не реализовано право осуществлять государственный контроль за юридическими лицами в полном объеме по всем направлениям деятельности. Данных основных направлений деятельности у подразделений вневедомственной охраны три: контроль (надзор) за обеспечением безопасности объектов топливно-энергетического комплекса, контроль за деятельностью подразделений охраны юридических лиц с особыми уставными задачами и подразделений ведомственной охраны, контроль за соблюдением установленных требований инженерно-технической укрепленности объектов. На последнем направлении деятельности, необходимо остановиться подробнее.

Федерального закона от 7.02.2011 № 3-ФЗ «О полиции» не указывает прямо, что выдача руководителям и должностным лицам организаций, объекты которых охраняются полицией в соответствии с перечнем, утверждаемым Правительством Российской Федерации, а

в соответствии с законодательством Российской Федерации - руководителям и должностным лицам иных организаций предписания о соблюдении установленных требований инженерно-технической укрепленности объектов и об обеспечении безопасности граждан является видом государственного контроля (как например, в пункте 19, части 1 статьи 12 данного закона). Вместе с тем предписание является методом административного права, и по своей сути возлагает прямую юридическую обязанность на субъект права совершать те или иные действия в рамках, предусмотренных правовой нормой. Нарушение нормы может быть выявлено только при проверке (обследовании) объекта, т.е. при осуществлении контроля (надзора). В связи с этим выдача предписания о соблюдении установленных требований инженерно-технической укрепленности объектов и об обеспечении безопасности граждан является видом госконтроля.

Итак, все три направления государственного контроля должны быть урегулированы нормативно-правовыми актами. Основным документом регламентирующим осуществление государственного контроля (надзора), является Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля». В статье 1 данного закона нет ни ограничений, ни запрета в применении его в части касающейся контроля за соблюдением установленных требований инженерно-технической укрепленности объектов и об обеспечении безопасности граждан, но подзаконных нормативно правовых актов разработано так и не было [13]. Контроль (надзор) за обеспечением безопасности объектов топливно-энергетического комплекса выполняются не в рамках Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ (о чем указано в статье 1), а в рамках Федерального закона от 26.12.2008 № 296-ФЗ и соответствующих подзаконных нормативно-правовых актов. Порядок осуществления контроля за деятельностью подразделений охраны юридических лиц с особыми уставными задачами и подразделений ведомственной охраны определен Правилами инспектирования [10].

Необходимо отметить, что вневедомственная охрана полиции организует свою деятельность в рамках административного права, как подразделение полиции (учреждение, направленное в своей деятельности на предупреждение, пресечение и выявление нарушения закона и принятие мер по их устранению), но также и вступает в гражданско-правовые отношения с физическими и юридическими лицами заключая договора на охрану имущество граждан и организаций, а также объекты. Более того вся основная нормативно-правовая база вневедомственной охраны ориентирована в большей степени на реализацию гражданско-правовых отношений. Договор на охрану является основным документом, на основе которого строятся правоотношения, где субъекты гражданского права, обладая диспозитивностью определяют взаимные права и обязанности. А предписание являющееся методом административного права, по своей сути возлагающие прямую юридическую обязанность на субъект права совершать те или иные действия в рамках, предусмотренных правовой нормой [1; 2], не вписывается в выстроенный годами алгоритм деятельности подразделений вневедомственной охраны. Вместе с тем необходимо отметить, что административно-правовой характер отношений представителей вневедомственной охраны с руководителями объектов был закреплен и в более раннем нормативно-правовом акте времен СССР, но в последующем в 90-х годах данных полномочий вневедомственная охрана лишилась. Итак, в соответствии с пунктом 9 Положения о вневедомственной охране при органах милиции министерства охраны общественного порядка РСФСР, утвержденного Постановлением Совета Минист-

ров РСФСР от 18 июня 1966 г. № 538, вневедомственная охрана могла требовать от руководителей охраняемых объектов соблюдение режима охраны и внедрению технических средств охраны и их содержание указывать на необходимые мероприятия. В эпоху государственного тотального государственного контроля эта мера была естественной, даже не смотря на договорные отношения по осуществлению охраны объектов договорные.

После принятия Постановления Правительства РФ от 14.08.1992 № 589 "Об утверждении Положения о вневедомственной охране при органах внутренних дел Российской Федерации" на первое место выходят только договорные отношения, а об обязательности исполнения указаний, о соблюдении режима охраны, инженерно-технической укрепленности, исходящих от подразделений вневедомственной охраны милиции нет ни слова. Необходимо отметить, что инспектирование ведомственной охраны предприятий, учреждений и организаций также осуществлялось на договорной основе [4]. По результатам инспектирования вносились именно предложения по устранению выявленных недостатков, а не предписания. Можно сделать вывод, что государственный контроль за деятельностью юридических лиц милицейскими подразделениями вневедомственной охраны до принятия Федерального закона «О полиции» не осуществлялся.

После реформирования милиции в полицию и принятия соответствующих подзаконных нормативно правовых актов ситуация изменилась, но сотрудники вневедомственной охраны выносят только свои предложения по организации надежной охраны объекта заявителя [8, 11]. Анализируя Правила организации охраны объектов, подлежащих обязательной охране полицией, утвержденные к приказом МВД России от 07.05.2014 № 410 можно отметить, что при заключении договора должны быть жестко определены все критерии установленных требований инженерно-технической укрепленности объектов, сроки выполнения необходимых мероприятий, права сторон ответственность, но это не административная деятельность (управление) предполагающая доминирование, преобладание одной воли над другой, а условия договора. Более того получается очень интересная ситуация, когда при исполнении договора подразделение вневедомственной охраны контролирует (надзирает) исполнение обязанностей по договору со стороны контрагента выдавая предписания, а не направляя претензию она (вневедомственная охрана) совмещает в одном лице и субъект гражданского права и субъект административного права.

Итак, анализируя правотворчество МВД России можно отметить, что порядок, алгоритм использования права выдачи предписания о соблюдении установленных требований инженерно-технической укрепленности объектов МВД России не был определен. Предписания, как метод административного регулирования подразделениями вневедомственной охраны в отношении охраняемых объектов, по сути своей является функцией принуждения к выполнению договорных отношений, или выполнению каких-либо работ или обязанностей не установленных в договоре. Ранее в милиции сотрудники вневедомственной охраны вносили представления и предложения об устранении обстоятельств, способствующих совершению правонарушений с указанием сроков устранения выявленных недостатков, что укладывается в гражданские правоотношения отношения. Деятельность подразделений вневедомственной охраны выстроена на стыке административных и гражданско-правовых отношениях, и эта деятельность не отрегулирована в полном объеме.

В целом неоднозначных ситуаций сложившихся в деятельности вневедомственной охраны полиции не мало, например, двойное подчинение подразделений вневедомственной охраны полиции [13], как региональным управлениям (отдела) вневедомственной охраны,

так и районным отделам органов внутренних дел (осуществляют оперативное управление нарядами групп задержания, согласно Плана комплексного использования сил и средств органов внутренних дел по обеспечению правопорядка на улицах и в иных общественных местах). В связи с этим непонятный порядок осуществления контроля за состоянием инженерно-технической укрепленности объектов далеко не единственная проблема в организации служебной деятельности вневедомственной охраны полиции.

В заключении отметим, что с вступлением в силу Федерального закона от 7.02.2011 № 3-ФЗ «О полиции», изменились полномочия вневедомственной охраны, она получила функции государственного контроля за деятельностью юридических лиц (в сфере безопасности), но не все подзаконные акты регламентирующие порядок их реализации были созданы, в частности контроля за соблюдением установленных требований инженерно-технической укрепленности объектов. Можно надеяться, что данный правовой пробел будет устранен Федеральной службой войск национальной гвардии, иначе данные полномочия так и останутся только на бумаге.

Литература:

1. Бахрах Д.Н., Российский Б.В., Стариков Ю.Н. Административное право: Учебник для вузов. 2-е изд., изм. и доп. М.: Норма, 2005. 800 с.
2. Вопросы Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации: указ Президента Российской Федерации от 05.04.2016 № 157. Справочно-правовая система "Консультант Плюс" (дата обращения: 12.08.2016).
3. О безопасности объектов топливно-энергетического комплекса: Федеральный закон от 26.12.2008 № 296-ФЗ // Справочно-правовая система "Консультант Плюс" (дата обращения: 15.02.2016).
4. Об утверждении инструкции о порядке инспектирования ведомственной охраны предприятий, учреждений и организаций подразделениями вневедомственной охраны при органах внутренних дел: приказ МВД России от 5 августа 1993 г. № 371 // Справочно-правовая система "Консультант Плюс" (дата обращения: 15.02.2016).
5. О войсках национальной гвардии Российской Федерации: Федеральный закон от 03.07.2016 № 226-ФЗ. Справочно-правовая система "Консультант Плюс" (дата обращения: 15.02.2016).
6. О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля: Федеральный закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ // Справочно-правовая системы "Консультант Плюс" (дата обращения: 15.02.2016).
7. О полиции: Федеральный закон от 7.02.2011 № 3-ФЗ. Справочно-правовая система "Консультант Плюс" (дата обращения: 15.02.2016)
8. О порядке обследования объектов, квартир и МХИГ, принимаемых под охрану: Методические рекомендации (Р 78.36.031-2013). – М.: НИЦ «Охрана», 2013. – 51 с.
9. Об утверждении Правил инспектирования полицией подразделений охраны юридических лиц с особыми уставными задачами и подразделений ведомственной охраны: Постановление Правительства РФ от 16 апреля 2011 г. № 274 // Справочно-правовая система "Консультант Плюс" (дата обращения: 15.02.2016)

10. Положение о вневедомственной охране при органах милиции министерства охраны общественного порядка РСФСР, утвержденного Постановлением Совета Министров РСФСР от 18 июня 1966 г. № 538 // Справочно-правовой системы "Консультант Плюс" (дата обращения: 15.02.2016)

11. Правила организации охраны объектов, подлежащих обязательной охране полицией: приказ МВД России от 07.05.2014 № 410 // Справочно- правовая система "Консультант Плюс" (дата обращения: 15.02.2016)

12. Сабанин П.В., Проблемы государственного контроля за состоянием инженерно-технической укрепленности объектов // Наука. Мысль. – 2016. – № 9. URL: www.news.esrae.ru/46-563 (дата обращения: 12.09.2016).

13. Самойлюк Р.Н., Аверин А.С. Проблемы управления деятельностью подразделений вневедомственной охраны // Наука. Мысль. – 2016. – № 6-2. URL: www.news.esrae.ru/38-413 (дата обращения: 12.09.2016).

14. Постановление Правительства РФ от 16 апреля 2011 г. № 274 “ Об утверждении Правил инспектирования полицией подразделений охраны юридических лиц с особыми уставными задачами и подразделений ведомственной охраны ”

— ● —

Сведения об авторе

Павел Валерьевич **Сабанин**, начальник центра оперативного управления, МОВО по ТиНАО ФГКУ УВО ГУ МВД России по г. Москве (Москва, Россия).