

Д. В. Вечерникова

**НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ ПОНЯТИЯ ФОРМ И МЕТОДОВ
ИНСПЕКТИРОВАНИЯ ВНЕВЕДОМСТВЕННОЙ ОХРАНОЙ ПОЛИЦИИ
ПОДРАЗДЕЛЕНИЙ ОХРАНЫ ЮРИДИЧЕСКИХ ЛИЦ С ОСОБЫМИ УСТАВНЫМИ ЗАДАЧАМИ**

В статье рассмотрены некоторые аспекты определения форм и методов, используемых вневедомственной охраной полиции при инспектировании подразделений охраны юридических лиц с особыми уставными задачами.

В настоящее время законодательно закреплены такие формы контрольно-надзорной деятельности, как проверка, меры по пресечению и (или) устранению последствий выявленных нарушений, систематическое наблюдение за исполнением обязательных требований.

Законодателем не дается разграничительных понятий проверки как формы и проверки как метода при осуществлении инспектирования, более того, само понятие инспектирования подменяется словом проверка, что делает ситуацию еще запутаннее. Автор считает необходимым внести изменения в соответствующие нормативно-правовые акты, однозначно определив инспектирование в качестве формы контрольно-надзорной деятельности, методами реализации которой будут являться вышеуказанные проверочные мероприятия.

Являясь формой контрольно-надзорной деятельности, инспектирование осуществляется в форме плановых и внеплановых проверок с применением субъектами контроля всей совокупности приемов и способов для установления объективной информации об исполнении обязательных требований и условий, возложенных на подразделения охраны юридических лиц с особыми уставными задачами в сфере охранной деятельности, а также способов и приемов реагирования на нарушения и отклонения в ней.

Ключевые слова: формы, методы, деятельность, инспектирование, юридические лица с особыми уставными задачами, контрольно-надзорная деятельность.

D. V. Vechernikova

**SELECTED ASPECTS OF THE NOTIONS OF 'FORM' AND 'METHOD'
OF INSPECTING SECURITY UNITS OF PHYSICAL PERSONS WITH SPECIFIC
STATUTORY OBJECTIVES BY NON-DEPARTMENTAL GUARDS**

The article contemplates selected definition aspects of 'form' and 'method' of inspecting security units of physical persons with specific statutory objectives by non-departmental guards.

Currently there are such law-enshrined controlling-supervisory activity forms as: checkout, measures on eliminating consequences of identified shortcomings, systematic monitoring over mandatory requirements' execution.

The legislator does not provide delimitative notions of a checkout as a form and a checkout as a method by conducting an inspection, moreover the very notion of 'inspecting' is substituted with the word 'checkout' which makes the situation even more confusing. The author considers it necessary to introduce amendments into respective legislative acts providing a straightforward definition for inspection as a form of controlling-supervisory activity to which the aforementioned checkout activities would serve as realization methods.

Being a form of controlling-supervisory activity, inspecting is executed in the form of prearranged and unscheduled checkouts whereby the controlling subjects exercise the whole aggregate of means and methods to discover objective information on meeting mandatory requirements and conditions imposed upon inspecting security units of physical persons with specific statutory objectives, as well as means and methods of responding to related breaches and deviations.

Keywords: forms, methods, activities, inspecting, physical persons with specific statutory objectives, controlling-supervisory activity.

Целью настоящей статьи является определение форм и методов инспектирования вневедомственной охраной подразделений охраны юридических лиц с особыми уставными задачами. Научные исследования показывают, что как в теории, так и в практике часто понятия форм и методов контрольно-надзорной деятельности подменяются друг другом. В. С. Четверяковым определены как формы контрольно-надзорной деятельности: заслушивание отчетов, проверки, экспертизы, рассмотрение жалоб и т. п. [13]. Ю. А. Тихомиров относит к методам контрольной деятельности: тематические проверки, рейды, материалы средств массовой информации, контрольно-информационные материалы, доклады и т. п. [11]. А. В. Мартынов определяет как методы контрольно-надзорной деятельности: наблюдение, проверку, ревизию, учет, лицензирование, сертификацию, регистрацию, аккредитацию и т. п., результатом которых должно стать определение юридического факта соответствия подконтрольного объекта заданным параметрам (законам, правилам, процедурам, стандартам и т. п.) [9]. Согласно мнению Е. В. Охотского формами контрольной деятельности являются: инспектирование, оперативные и плановые ревизии, комиссионное изучение положения дел на местах и т. д. [10]. Таким образом, ученые относят одни и те же действия как к формам, так и к методам контрольно-надзорной деятельности.

Для того чтобы определить, является инспектирование формой или методом контроля (надзора) в области охранной деятельности, обратимся к теории административного права. В юридической литературе под формой понимается внешне выраженное содержание деятельности, обусловленное конкретными решениями, которые раскрывают содержание самой деятельности и воздействие на конкретные объекты административной деятельности. Такая деятельность устанавливается нормативным правовым актом и позволяет субъекту, в пределах установленной таким актом компетенции, осуществлять деятельность по реализации функций и методов, вызывающую определенные правовые последствия, т. е. наполняется юридическим содержанием и административно-правовым

способом формализована. Такая форма деятельности называется правовой [6].

Форма и метод — взаимосвязанные понятия. Являясь первичной по отношению к методу, форма обуславливает в конкретной ситуации выбор определенных способов воздействия субъекта на объекты. Такое понимание не противоречит философскому подходу к пониманию формы как способа существования и выражения содержания предметов и явлений. Внешнее выражение содержания отражается прежде всего в совершении конкретных действий по применению приемов и способов для установления фактов объективной действительности и закреплению результатов в документах контроля (надзора), принятию установленных нормами права мер пресечения и (или) устранению последствий таких нарушений. Автор согласен с мнением О. И. Маликовой, которая определяет правовую форму с точки зрения правового регулирования как «административно-правовой способ регулирования» или «способ административно-правового существования и выражения содержания» [8]. Форма обуславливает выбор конкретных методов (способов) воздействия субъекта на объект в определенной ситуации. Метод — это правовое средство или прием, служащий для решения конкретных задач и достижения определенных целей.

Для уяснения теоретической базы и применения на практике ее положений рассмотрим законодательные акты, касающиеся контрольно-надзорной деятельности в области охранной деятельности юридических лиц с особыми уставными задачами, применительно к теме нашего исследования. Так, в ч. 1 ст. 2 Федерального закона от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (далее — Федеральный закон № 294-ФЗ) дано определение государственного контроля (надзора) как деятельности уполномоченных органов государственной власти посредством организации

и проведения проверок, принятия предусмотренных законодательством Российской Федерации мер по пресечению и (или) устранению последствий выявленных нарушений, по систематическому наблюдению за исполнением обязательных требований, анализу и прогнозированию состояния исполнения обязательных требований при осуществлении деятельности юридическими лицами, индивидуальными предпринимателями. Таким образом, законодателем закреплены такие формы контрольно-надзорной деятельности, как проверка, меры по пресечению и (или) устранению последствий выявленных нарушений, систематическое наблюдение за исполнением обязательных требований. Часть 6 статьи 2 Федерального закона № 294-ФЗ под проверкой понимает совокупность мероприятий, необходимых для оценки соответствия осуществляемой деятельности или действий (бездействия), производимых и реализуемых товаров (выполняемых работ, предоставляемых услуг) обязательным нормам и правилам [3]. Внешнее выражение такого административно-правового содержания может быть осуществлено такими методами (способами, приемами): экспертное рассмотрение документов, обследование территорий, зданий, строений, сооружений, помещений, оборудования, подобных объектов, транспортных средств, проведение исследований, испытаний, проведение экспертиз и расследований. Задачей при реализации таких методов будет установление причинно-следственной связи выявленного нарушения обязательных требований с фактами причинения вреда, а целью — предупреждение, выявление и пресечение нарушений юридическими лицами, их руководителями и иными должностными лицами нормативно-правовых требований (ч. 5 ст. 2) [3]. Однако следует отметить, что если такая форма, как проверка в законе, определена, как и определены методы выражения содержания этой формы; вторая форма, как-то принятие предусмотренных законодательством Российской Федерации мер по пресечению и (или) устранению последствий выявленных нарушений, носит бланкетный характер и направляет в основном к нормам КоАП РФ [1], то относительно такой формы, как систематическое наблюдение за исполнением обязательных требований, методы (средства)

достижения цели и способы решения конкретной задачи не оговорены. На взгляд автора, в законе нужно четко определить механизм внешнего выражения такой формы (в отношении инспектирования охранной деятельности юридических лиц с особыми уставными задачами такими методами будут являться предоставление актов ревизий и проверок иных контрольно-надзорных органов, полученных вне рамок инспекторской проверки, совершаемой не чаще одного раза в три года).

И хотя частная охранная деятельность не относится к теме исследования, автор счел необходимым проанализировать и Закон РФ от 11 марта 1992 г. № 2487-1 «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации», в котором также определена такая форма контроля (надзора) за охранной деятельностью, как проверка. Вместе с тем следует обратить внимание, что законодатель в ч. 2 ст. 20 указанного закона говорит о праве истребования в рамках компетенции уполномоченных должностных лиц предоставления документов, письменной и устной информации, необходимой для выполнения контрольных (надзорных) функций [4]. Расплывчатость формулировки не дает однозначного подхода к пониманию таких полномочий и отнесению их к формам или методам контрольно-надзорной деятельности. Автор полагает необходимым внести изменения в соответствующий нормативный акт в целях конкретизированного отнесения таких мероприятий, как получение устной и письменной информации, документов в рамках проводимой проверки к методу осуществления контрольно-надзорной деятельности.

Если обратиться к ст. 28 закона «Об оружии» от 13 декабря 1996 г. № 150-ФЗ, то органы внутренних дел и органы, уполномоченные Правительством Российской Федерации выдавать лицензии на производство гражданского и служебного оружия, органы государственного надзора за соблюдением государственных стандартов Российской Федерации осуществляют контрольно-надзорную деятельность в порядке, предусмотренном Правительством РФ [2]. Таким образом, в отношении формы контроля (надзора) норма имеет отсылочный характер и предусматривает его осуществление в порядке, предусмотренном Правительством РФ,

(относительно предмета исследования — это Постановление от 16 апреля 2011 г. № 274 «Об утверждении правил инспектирования полицией подразделений охраны юридических лиц с особыми уставными задачами и подразделений ведомственной охраны» [5]).

Обращаясь к такому подзаконному нормативному акту, как 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», в ст. 2 сказано: «Инспектирование подразделений охраны осуществляется путем проведения плановых и внеплановых проверок их деятельности в соответствии с требованиями федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля». Определение инспектирования в нормативно-правовых актах, регламентирующих контроль (надзор) в области охранной деятельности, отсутствует. В различных толковых словарях слово «инспектирование» является синонимом слова контроль, проверка и трактуется как «контроль за правильностью чьих-либо действий в порядке надзора и инструктирования» [7]. Анализируя вышеназванное положение постановления Правительства РФ, если исходить, что инспектирование законодателем трактуется как контроль (надзор), то формой его реализации являются плановые и внеплановые проверки. Исходя из смысла ст. 3, «продолжительность проведения *плановых проверок* не должна превышать 20 рабочих дней. В исключительных случаях, связанных с необходимостью проведения сложных и (или) длительных исследований, испытаний, специальных экспертиз и расследований, на основании мотивированных предложений сотрудника (сотрудников) полиции, осуществляющего плановую проверку, министром внутренних дел Российской Федерации или уполномоченными им должностными лицами срок ее проведения может быть продлен, но не более чем на 20 рабочих дней». Законодатель косвенно и в размытом виде упоминает о методах осуществления инспекторских проверок, как то: необходимость проведения сложных и (или)

длительных исследований, испытаний, специальных экспертиз и расследований. Согласно ст. 9 методами осуществления такой проверки являются:

а) проверка законных оснований для выполнения работниками подразделения охраны функций (должностных обязанностей) по охране объектов, обеспечению авиационной безопасности соответствующих объектов транспорта, а также наличие выписки из утвержденного в установленном порядке перечня охраняемых объектов (при проверке подразделений охраны ведомственной охраны);

б) проверка учредительных документов, а также разрешительных документов на осуществление охранной деятельности, деятельности по обеспечению авиационной безопасности, служебной документации по организации охраны и обеспечению безопасности объекта;

в) проверка соблюдения требований законодательных и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, регламентирующих охранную деятельность;

г) проверка осуществления работниками деятельности по охране объектов, в т. ч. согласно дислокации нарядов охраны, знания ими своих должностных обязанностей, требований документов, регламентирующих организацию охраны объекта;

д) проверка наличия у подразделения охраны лицензий на приобретение служебного и гражданского оружия, разрешений на хранение и использование оружия, а также наличия разрешений на хранение и ношение оружия у работников подразделения охраны;

е) проверка соответствия проводимых подразделением охраны и его работниками мероприятий по обеспечению учета оружия и патронов, их сохранности, безопасности хранения и использования требованиям нормативных правовых актов Российской Федерации и нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти, на которые возложен контроль за оборотом оружия;

ж) проверка документов, подтверждающих прохождение работниками подразделения охраны профессиональной подготовки с установлением обстоятельств, при которых им запрещается иметь статус работника подразделения охраны;

з) проверка исполнения ранее выданных

предписаний об устранении выявленных нарушений.

Таким образом, законодателем не дается разграничительных понятий проверки как формы и проверки как метода при осуществлении инспектирования, более того само понятие инспектирования подменяется словом проверка, что делает ситуацию еще запутаннее. Автор считает необходимым внести изменения в соответствующие нормативно-правовые акты, однозначно определив инспектирование как форму контрольно-надзорной деятельности, методами реализации которой будут являться вышеуказанные проверочные мероприятия.

В юридической литературе обычно выделяют универсальные методы: убеждение и принуждение. Метод убеждения занимает определенное место в осуществлении контроля (надзора) за охранной деятельностью — это рекомендации, поощрения, разъяснения и т. д., однако в силу властной природы государственного контроля (надзора) превалирующее место занимают методы принуждения. Автор согласен с мнением Н. Н. Федосеевой, которая отмечает такие виды методов, как методы проверки и методы реагирования [12]. Под методом проверки в данном случае будет пониматься метод получения информации о предмете и объекте контроля (надзора), а метод реагирования — это способы и приемы воздействия на поведение проверяемых объектов. Методы получения информации о предмете и объектах контроля (надзора), как было отмечено выше, перечислены в ч. 5 ст. 2 Федерального закона № 294-ФЗ. В статье 28 Федерального закона «Об оружии» говорится о таком методе получения информации, как требование представления документов или копий, письменной или устной информации, необходимых для выполнения контрольных функций, вместе с тем указанный метод в Федеральном законе № 294-ФЗ, хотя и является одним из основных и универсальных при осуществлении контроля (надзора), не закреплен. По мнению автора, данный пробел в законе необходимо устранить путем внесения дополнений в ст. 2 данного нормативного акта, т. к. именно получение информации является каналом обратной связи для принятия решения о корректировке норм действующего законодательства в рассматриваемых правоотношениях. Как уже отмечалось ранее,

формы и методы контроля (надзора) существуют в органической взаимосвязи, поэтому при осуществлении контрольно-надзорной деятельности в правовой форме инспекторской проверки полномочными субъектами применяют проверку документов как способ (метод) изучения реального положения объектов по соблюдению требований законодательства об охранной деятельности. При этом, собственно, проверка документов, информации и будет являться одним из методов реализации внешнего выражения такой формы, как инспекторская проверка. Таким образом, в рамках реализации такой правовой формы контрольно-надзорной деятельности, как инспектирование, могут применяться различные методы контроля (надзора), в некоторых случаях совпадающие по наименованию с самой установленной законодателем правовой формой контроля (надзора).

Следовательно, являясь формой контрольно-надзорной деятельности, инспектирование осуществляется в форме плановых и внеплановых проверок, с применением субъектами контроля (надзора) всей совокупности приемов и способов (методов) для установления объективной информации об исполнении возложенных на подразделения охраны юридических лиц с особыми уставными задачами обязательных требований и условий в сфере охранной деятельности, а также способов и приемов реагирования на нарушения и отклонения в указанной сфере.

Список библиографических ссылок

1. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30.12.2001 г. № 195-ФЗ (в ред. от 7 мая 2013 г.) [Электронный ресурс]. URL: <http://base.consultant.ru> (дата обращения: 20.01.2014).
2. Об оружии: федер. закон от 13 декабря 1996 г. № 150-ФЗ (в ред. Федерального закона от 28 декабря 2010 г. № 398-ФЗ) [Электронный ресурс]. URL: <http://base.consultant.ru> (дата обращения: 20.01.2014).
3. О защите юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля: федер. закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ (в ред. от 12 ноября 2012 г.) [Электронный ресурс]. URL: <http://base.consultant.ru> (дата обращения: 20.01.2014).
4. О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации: закон РФ от 11 марта 1992 г. № 2487-1 [Электронный ресурс]. URL: <http://base.consultant.ru> (дата обращения: 20.01.2014).
5. Правила инспектирования полицией подразделений охраны юридических лиц с особыми уставными задачами и подразделений ведомственной охраны: постановление Правительства РФ от 16 апреля 2011 г. № 274 [Электронный ресурс]. URL: <http://base.consultant.ru> (дата обращения: 20.01.2014).
6. Бахрах Д. Н., Россинский Б. В., Старилов Ю. Н. Административное право: учебник для вузов. 2-е изд., изм. и доп. М.: Норма, 2005. С. 340—345, 410—411.
7. Ефремова Т. Ф. Новый толково-словообразовательный словарь русского языка. М., 2000.
8. Маликова О. А. Административно-правовое регулирование охраны имущества в России: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009. С. 16—17.

9. Мартынов А. В. Административный надзор в России: теоретические основы построения России. М.: Закон и право, 2010. 64 с.
10. Охотский Е. В. Государственное управление в современной России: учеб.-метод. комплекс. М., 2008. С. 132,133.
11. Тихомиров Ю. А. Курс административного права и процесса: учеб. пособие. М., 1998. С. 510.
12. Федосеева Н. Н. Методы государственного контроля деятельности в виртуальном пространстве // Администратор суда. 2009. № 2. С. 33—37
13. Четвериков В. С. Административное право: учеб. пособие. М.: Феникс, 2004. С. 293.

© Вечерникова Д. В., 2014