

АННОТАЦИЯ

Магистерская диссертация по теме «Административно-правовой статус частного охранника» содержит 124 страниц текстового документа, 156 использованных источников.

Ключевые слова: ОХРАННАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ, ЧАСТНАЯ ОХРАННАЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ, ЧАСТНЫЙ ОХРАННИК, АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ СТАТУС, РЫНОК ОХРАННЫХ УСЛУГ, ЛИЦЕНЗИОННЫЕ ТРЕБОВАНИЯ, ОБСТОЯТЕЛЬСТВА, ПРЕПЯТСТВУЮЩИЕ ПРИОБРЕТЕНИЮ ПРАВОВОГО СТАТУСА ЧАСТНОГО ОХРАННИКА, ЛИЦЕНЗИОННЫЙ КОНТРОЛЬ.

Объект исследования – административно-правовые отношения, возникающие при осуществлении деятельности частных охранников, предмет – правовые нормы, регламентирующие административно-правовой статус частного охранника, а также практика их применения.

Цель магистерского исследования – на основе научного, нормативно-правового и правоприменительного материала провести анализ содержания и отдельных слагаемых административно-правового статуса частного охранника и сформулировать пути и способы его оптимизации.

В ходе исследования проведен исторический и сравнительно-правовой анализ административно-правового статуса частного охранника в Российской Федерации; раскрыты особенности административно-правового положения частных охранников в странах СНГ; исследована нормативно-правовая основа деятельности частных охранников, а также правоприменительная и судебная практика; выявлены несовершенства административно-правового статуса частного охранника, их причины и сформулированы возможные пути и способы оптимизации административно-правового статуса частного охранника.

В результате проведенного исследования сформулированы оригинальные способы оптимизации административно-правового статуса частного охранника, внедрение которых повысит качество охранных услуг в Российской Федерации.

АВТОРЕФЕРАТ

Структура магистерской диссертации состоит из введения, двух глав, содержащих четыре параграфа, заключения и списка использованных источников.

Во введении обоснована актуальность темы, освещена степень ее изученности, представлены методологическая, теоретическая, информационная, эмпирическая основы исследования, отмечается его новизна, теоретическая и практическая значимость, приведены положения, выносимые на защиту.

Первая глава посвящена анализу основ административно-правового статуса частного охранника.

В первом параграфе произведен исторический и сравнительно-правовой анализ административно-правового статуса частного охранника. Процесс становления частной охранной деятельности в Российской Федерации систематизирован и заключен в классификацию. Проведено исследование правового регулирования сферы частной охраны в Республиках Казахстан и Беларусь. Сделаны следующие выводы: отсутствует комплексное научно-теоретическое исследование частной охранной деятельности и административно-правового статуса частного охранника как самостоятельного субъекта права; принятию Закона Российской Федерации «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации» способствовал целый комплекс экономических, социально-политических и идеологических причин; институт частной охраны является новым для отечественной системы права и сегодня происходит очередной этап его реформирования; в силу экономических, политических, социальных особенностей Российской Федерации перенимать и адаптировать зарубежный опыт регулирования частной охранной деятельности представляется затруднительным.

Второй параграф посвящен административно-правовой основе деятельности частных охранников. Исследованы нормативно-правовые акты,

а также соответствующая правоприменительная и судебная практика. Раскрыто содержание административно-правового статуса частного охранника. Проанализированы основания, препятствующие приобретению гражданином правового статуса частного охранника, права и обязанности частного охранника, ограничения, запреты, административная ответственность за нарушения в сфере частной охранной деятельности. Сделаны выводы о неоднородности и противоречивости административно-правовой основы деятельности частных охранников.

Вторая глава посвящена направлениям оптимизации административно-правового статуса частного охранника: систематизации охранного законодательства, ужесточению требований, предъявляемым к лицам, претендующим на приобретение административно-правового статуса частного охранника, ужесточению и повышению эффективности контроля за их деятельностью.

В третьем параграфе представлены перспективные направления совершенствования административного законодательства, регламентирующего деятельность частных охранников. Выявлены причины, обусловившие потребность в ревизии законодательства, регламентирующего деятельность частных охранников. Дана оценка существующим проектам нормативных актов. Представлен анализ основных субъектов охраны в Российской Федерации (государственных и негосударственных), на основании результатов которого сделаны выводы о наличии организационно-управленческих проблем в деятельности Росгвардии как органа исполнительной власти, совмещающего в себе функции по лицензированию и государственному контролю (надзору) за частной охранной деятельностью и охране имущества физических и юридических лиц по договорам как деятельности ФГУП «Охрана» Росгвардии. Сформулированы способы разграничения правового регулирования частной охранной и частной детективной деятельности. Обоснована необходимость кодификации охранного законодательства.

В четвертом параграфе на основе анализа судебной и правоприменительной практики сформулированы конкретные меры оптимизации административно-правовой статус частного охранника путем систематизации охранного законодательства, ужесточения требований, предъявляемым к лицам, претендующим на приобретение административно-правового статуса частного охранника, повышения качества обучения для работы в качестве частного охранника, ужесточения и повышения эффективности контроля за их деятельностью.

В заключении представлены основные выводы и результаты работы.

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	7
ГЛАВА 1. ОСНОВЫ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСА ЧАСТНОГО ОХРАННИКА	12
1.1. Исторический и сравнительно-правовой анализ административно-правового статуса частного охранника.....	12
1.2 Административно-правовая основа деятельности частных охранников.....	22
ГЛАВА 2. ПУТИ ОПТИМИЗАЦИИ АДМИНИСТРАТИВНО- ПРАВОВОГО СТАТУСА ЧАСТНОГО ОХРАННИКА.....	38
2.1 Перспективные направления совершенствования административного законодательства, регламентирующего деятельность частных охранников	38
2.2 Совершенствование системы гарантий законности в деятельности частных охранников	63
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	97
Список использованных источников	102

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы. Частная охранная деятельность в Российской Федерации играет немаловажную роль в обеспечении правопорядка. Так, по данным Главного управления государственного контроля и лицензионно-разрешительной работы Росгвардии по состоянию на 1 января 2018 года зарегистрировано более 23 тысяч частных охранных предприятий и около 700 тысяч лиц имеют правовой статус частного охранника¹. На территории Красноярского края данные цифры составляют 472 и 20 тысяч соответственно².

Однако присутствующие сегодня проблемы в данной сфере и, прежде всего, несовершенство административно-правового статуса частного охранника, отрицательным образом сказываются на качестве оказываемых охранных услуг. Оформилась потребность исследования административно-правового статуса частного охранника, определении путей и способов его оптимизации. Решение этой задачи отвечает интересам государства, общества, частных охранных предприятий и самих частных охранников.

Степень изученности темы. В юридической литературе теме административно-правового статуса частного охранника уделено не так много внимания. Это связано и с тем, что институт частной охраны является относительно новым для отечественной системы права. Административно-правовому регулированию частной охранной деятельности в целом посвящены работы П.Н. Ишмуратова, Е.Г. Андреевой, Д.К. Брагер, П.В. Иванова, В.И. Козлова, О.В. Солнышковой, В.В. Цветкова, С.В. Фокина, А.Ю. Пономарева, В.В. Шушлебина, И.Ф. Амельчакова, О.В. Климочкина, М.Ф. Деминой, Е.В. Трегубовой, А.Ю. Шумилова и др.

Рассмотрению административно-правового статуса частного охранника как одного из иных негосударственных субъектов обеспечения правопорядка

¹ Концепция построения системы развития профессиональных квалификаций в сфере охранной деятельности [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://guardi.nfo.оnli.noe/2018/03/06/34716/>

² О предоставлении сведений : ответ ЦЛРР Управления Росгвардии по Красноярскому краю от 25.04.2018 №7014

посвящены работы Т.В. Богатовой (Т.В. Матузко), В. Б. Белорусова, М.Ю. Бойцова, С.Н. Квасова, И.А. Косицина, А.В. Виссарова, С.В. Фокина, Ф.П. Васильева, А.Н. Николаева, Д.Н. Новикова и пр.

Отдельные смежные проблемы в вопросе административно-правового регулирования частной охранной деятельности рассмотрены в трудах С.А. Шаронова, Н.Е. Аймаутовой, С.В. Ушнева, П.А. Дегтярева, Е.В. Трегубовой, О.Г. Федоровой, О.В. Конюшкиной, Е.В. Кинчус, Э.А. Ильясова, В.В. Глазова, А.З. Колясинского, А.В. Милькова, В.В. Горовенко, Э.М. Бугаян, В.В. Денисенко, М.А. Мумладзе, Т.П. Ишмаевой, А.В. Ткаченко, П.Н. Неvejeина и др.

Опыт зарубежного регулирования частной охранной деятельности затронут в исследованиях П.Н. Арабаджийски, О.Н. Сорокиной, В.Ю. Дорофеевой, М.В. Изосимовой, О.В. Метелиной, Г.В. Гудкова и др.

Однако фундаментальных исследований, посвященных административно-правовому статусу частного охранника, учитывающих произошедшие за последнее время изменения, нет, что также обуславливает актуальность и теоретическую значимость настоящего магистерского исследования.

Методологическую основу исследования составил комплекс общенаучных (анализ, синтез, системно-логический, индукции и дедукции, метод абстрагирования) и специальных (нормативно-логический, технико-юридический, формально-юридический методы, метод сравнительного правоведения) методов. Также в основе исследования лежат принципы историзма, объективности, системности, конкретности.

Теоретическую основу исследования составляют положения общей теории права, а также исследования в области уголовного, административного и других отраслей права.

Информационная база исследования образуют несколько блоков. К первому относятся отечественные и международные нормативно-правовые и подзаконные акты (актуальные и недействующие). Второй блок включает в

себя монографии, научные статьи и диссертационные исследования, касающиеся темы данной магистерской диссертации. Третий блок представлен судебными актами (Конституционного, Верховного, Высшего Арбитражного, арбитражных судов кассационной, апелляционной и первой инстанций и др.), а также актами Федеральной антимонопольной службы России.

Эмпирическую основу исследования составили статистические данные Центра лицензионно-разрешительной работы Управления Росгвардии по Красноярскому краю, Главного управления государственного контроля и лицензионно-разрешительной работы Росгвардии, а также результаты личного профессионального опыта автора в области лицензионно-разрешительной работы.

Научная новизна исследования обусловлена тем, что автором сформулированы оригинальные способы оптимизации административно-правового статуса частного охранника, внедрение которых послужит решением сложившихся сегодня проблем в области частной охранной деятельности, что, в свою очередь, повысит качество охранных услуг.

Положения, выносимые на защиту

1. Одной из главных особенностей деятельности частных охранников является то, что, реализуя свой административно-правовой статус, они предоставляют охранную услугу: частные охранные предприятия являются активным участником рыночных отношений. Их основными конкурентами за возможность охранять какой-либо объект выступают государственные субъекты охраны и, прежде всего, ФГУП «Охрана» Росгвардии. Соответственно, реформируя административно-правовой статус частного охранника, необходимо учитывать каким образом это отразится на государственных участниках рынка охранных услуг и как изменится конкурентоспособность частных охранных предприятий: баланс качества и стоимости оказываемых ими услуг. Решением проблемы столкновения интересов частных охранных предприятий и государственных субъектов

охраны должна стать кодификация охранного законодательства в форме Федерального закона «Об охранной деятельности в Российской Федерации», в котором должна быть представлена единая система субъектов охранной деятельности с выделением полномочий и предметов ведения каждого из них.

2. Совершенствование административно-правового статуса частного охранника требует разумного ужесточения требований, предъявляемым к лицам, претендующим на приобретение правового статуса частного охранника. Предлагается путем внесения соответствующих изменений в Закон Российской Федерации «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации» установить предельный возраст, расширить перечень недопустимости совершения административных правонарушений, ограничить круг недопустимости наличия судимости кратностью и формой вины совершенного преступления.

3. В целях обеспечения законности в деятельности частных охранников требуется усилить межведомственное взаимодействие федерального органа исполнительной власти, уполномоченного в сфере частной охранной деятельности за соблюдением законодательства Российской Федерации в сфере частной охранной деятельности, с иными правоохранительными органами.

Теоретическая значимость исследования. Результаты данного магистерского исследования могут быть полезны при изучении института частной охраны, правового положения частных охранников.

Практическая значимость исследования заключается в возможности использования результатов, полученных в ходе исследования, в законотворческой, нормотворческой и правоприменительной деятельности Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации в целях совершенствования деятельности по лицензированию частной охранной деятельности и осуществлению контроля.

Апробация результатов исследования. Промежуточные результаты исследования докладывались на XI Всероссийской научной конференции студентов, аспирантов и молодых ученых с международным участием «Енисейские правовые чтения» (Красноярск, 2017 г.), III Международной научно-практической конференции «Законность и правопорядок: правосознание и правовая культура современного общества» (Новосибирск, 2018 г.), Международной научно-практической конференции студентов, аспирантов и молодых ученых «Енисейские политико-правовые чтения» (Красноярск, 2018 г.) и опубликованы в соответствующих материалах конференций (Дитковская, К.Д. Административно-правовой статус частной и государственной охраны в РФ: проблемы законодательного регулирования / К.Д. Дитковская // Законность и правопорядок: правосознание и правовая культура современного общества: сборник материалов III Международной научно-практической конференции. – 2018. – №1. – С. 16 – 24.; Дитковская, К.Д. Привлечение к административной ответственности как ограничение в приобретении правового статус частного охранника / К.Д. Дитковская // сборник материалов XI Всероссийской научной конференции студентов, аспирантов и молодых ученых с международным участием (20–21 апреля 2017 г.). – 2017. – №1. – С. 656 – 659.).

Структура магистерской диссертации. Структура и содержание магистерской диссертации соответствуют поставленным автором целям и задачам. Работа состоит из введения, двух глав, содержащих четыре параграфа, заключения и списка использованных источников.

ГЛАВА 1. ОСНОВЫ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСА ЧАСТНОГО ОХРАННИКА

1.1. Исторический и сравнительно-правовой анализ административно-правового статуса частного охранника

На формирование института частной охраны повлияли многие факторы: экономические, политические, социальные, идеологические. Их влияние следует рассматривать в комплексе, однако, доминирующими, на наш взгляд, выступают экономические и политические, а социальные и идеологические являются их производными.

Обозначенные факторы определяют также и выбор подходов к их изучению. Так, о влиянии экономических факторов на становление частной охраны пишут В.И. Авдийский, С.Н. Кашурников, В.И. Прасолов³. С позиции исторической науки обозначенную проблему рассматривает В.В. Шушлебин, уделяя при этом должное внимание политическим и социальным условиям⁴. А.Ю. Шумилов в своих исследованиях ограничивает институт частной охраны сугубо правовой сферой⁵. Более того, ученый считает, что частное охранное право следует выделить в отдельную отрасль права, правовую дисциплину.

Частная охранная деятельность – явление сложное и многогранное, затрагивающее многие области знания и требующее всестороннего рассмотрения. В связи с этим изучение обозначенного правового института требует применения системного метода, метода историко-сравнительного анализа.

³ Авдийский, В.И. Организация деятельности негосударственных охранных структур (как система обеспечения экономической безопасности хозяйствующих субъектов) : учеб. пособие / В.И. Авдийский, С.Н. Кашурников, В.И. Праслов. – Москва : ИНФРА-М, 2013. – 544 с.

⁴ Шушлебин, В.В. Становление и развитие частной охранно-детективной деятельности в Российской Федерации (1992 - 1999 гг.) : автореф. дис. ... канд. истор. Наук : 07.00.02 / Шушлебин Владимир Валентинович. – Москва, 2005 – 31 с.

⁵ Шумилов, А.Ю. Частное детективное и охранное право / А.Ю. Шумилов. – Москва: Норма, 1999. – 48 с.

Зарождение института частной охранной деятельности происходило задолго до принятия Закона «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации»⁶. основополагающие события начинаются с конца 1970-х годов. Обращаясь к более ранним периодам, стоит отметить, что впервые в новейшей отечественной истории попытка создания частной охраны была предпринята в 1922 г.: НКВД РСФСР подготовил проект декрета о частной охране, но реализован он не был. Важной вехой в процессе развития охранных услуг стало создание в 1952 г. вневедомственной наружной сторожевой охраны при органах МВД: охранные услуги оказывались не только государственным организациям, но и гражданам на договорной основе. Однако «исполнителем» в подобных договорах выступало, в конечном итоге, все же государство. Вневедомственная охрана и сегодня остается главным конкурентом для частных охранных предприятий.

Рынок негосударственных охранных услуг стал формироваться задолго до распада СССР и перехода к рыночной экономике. Сложилась парадоксальная ситуация: незаконные советские предприниматели пользовались незаконными охранными услугами. Подобные отношения не могли регулироваться правовыми нормами. Известен случай, когда стороны оформили свое негласное соглашение – так называемая Кисловодская конвенция 1979 г.: представители российской теневой экономики и преступного сообщества пришли к договоренности «заменить воровские неорганизованные поборы планомерной выплатой подпольными предпринимателями 10 % их доходов в обмен на гарантированную безопасность от преступного мира»⁷.

⁶ О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации [Электронный ресурс] : закон от 11.03.1992 № 2487-1 ред. от 05.12.2017 // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

⁷ Авдийский, В.И. Организация деятельности негосударственных охранных структур (как система обеспечения экономической безопасности хозяйствующих субъектов) : учеб. пособие / В.И. Авдийский, С.Н. Кашурников, В.И. Праслов. – Москва : ИНФРА-М, 2013. – 544 с.

Процесс становления и развития института частной охраны в России, происходивший по трем основным направлениям – правовое положение частных охранных предприятий, частных охранников и лицензирующих органов – условно можно поделить на несколько этапов, последний из которых нельзя охарактеризовать как завершающий, т.к. изменения в законодательном регулировании данной сферы происходят и сегодня.

Первым этапом некоторые исследователи считают 1989 – 1992 гг. (В.И. Авдийский) и характеризуют его как период стихийного возникновения частных охранных предприятий. К концу 1980-х годов стали действовать «прототипы» частных охранных организаций – производственные кооперативные предприятия, в уставах которых предусматривалась возможность оказания охранных услуг. Однако отсутствовал перечень разрешенных видов деятельности кооперативов, а в перечень видов деятельности, которыми кооперативы заниматься были не вправе, оказание охранных услуг не входило. Такое происходило в связи с несовершенством советского законодательства (Закон СССР от 26 мая 1988 г. "О кооперации в СССР", Закон СССР от 09.10.1990 г. «Об общественных объединениях», постановление Совета Министров СССР «О регулировании отдельных видов деятельности кооперативов в соответствии с Законом о кооперации в СССР») ⁸⁹¹⁰.

Помимо существования повышенного спроса на охранные услуги со стороны предпринимателей, которые ввиду своего незаконного либо полузаконного положения не могли пользоваться услугами вневедомственной охраны, «лазеек» в советском законодательстве, позволяющих предоставлять подобные услуги, в сфере труда сформировался сектор безработных, способных оказывать охранные услуги: постоянные

⁸ О кооперации в СССР [Электронный ресурс] : закон СССР от 26.05.1988 № 8998-XI ред. от 15.04.1998 // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

⁹ Об общественных объединениях [Электронный ресурс] : закон СССР от 09.10.1990 № 1708-1 ред. от 19.05.1995) // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

¹⁰ О регулировании отдельных видов деятельности кооперативов в соответствии с Законом о кооперации в СССР [Электронный ресурс] : постановление Совета Министров СССР от 29.12.1988 № 1468 // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

сокращения штата правоохранительных органов и их элитных подразделений, повсеместная безработица, разочарование в советской идеологии, усугубившееся результатами перестройки и последующими политическими кризисами, привели к тому, что оставшиеся без работы силовики с боевым опытом пополняли ряды негосударственной охранной сферы. Фактически к моменту принятия Закона Российской Федерации «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации» рынок негосударственных охранных услуг уже сформировался и была необходима законодательная база его правового регулирования. Можно сказать, что с принятием Закона начался первый легальный этап частной охранной деятельности в России.

Период 1992 – 1998 гг. (от принятия Закона до дефолта 1998 г.) отличался количественным ростом и экономическим расцветом охранных структур. Помимо физической защиты частные охранники оказывали услуги по комплексной безопасности: могли определять надежность деловых партнеров, контролировать имущественные интересы и содействовать в исполнении обязательств. Такой подъем частных охранных структур можно объяснить несколькими моментами. Во-первых, те прототипы ЧОПов, что уже существовали к моменту принятия Закона, и, получив законное основание деятельности, имели практический опыт работы в данной сфере. Во-вторых, за счет проходившей в стране приватизации появился крупный сектор частной собственности: фактически появились объекты, требующие охрану. Самым главным, на наш взгляд, является то, что именно этот спрос на охранные услуги государство в лице вневедомственной охраны удовлетворить не могло: произошел отток кадров из правоохранительных государственных органов в частную охранную сферу. Органы внутренних дел в целом испытывали кризис, что не могло не отразиться на эффективности их работы. Поэтому частные собственники предпочитали пользоваться услугами частных охранных организаций.

Нижней границей следующего этапа является 1998 год, относительно его верхнего предела единого мнения среди ученых нет: некоторые считают завершением этапа 2000 год¹¹, другие же – 2008 год¹². Можно согласиться с последней точкой зрения, т.к. существенные правовые изменения в области частной охранной деятельности произошли после 2000 года. Для обозначенного периода характерно исключение из структуры частной охраны служб безопасности, осуществление частной сыскной деятельности только индивидуальными предпринимателями (а не юридическими лицами как это допускала первая редакция Закона), проведение четкого водораздела между сыскными и охранными услугами (недопущение организации смешанных форм). Общее количество ЧОПов и частных охранников ввиду кризиса сократилось, заработная плата последних заметно сократилось, что привело к приходу в сферу частной охраны неквалифицированных кадров. В результате свою деятельность продолжили лишь наиболее успешные частные охранные организации. Кроме того, существенно были обновлены подзаконные правовые акты, которые конкретизируют и детализируют положения закона, к примеру, Постановление Правительства РФ от 14.08.1992 № 587 «Вопросы частной детективной (сыскной) и частной охранной деятельности»¹³, приказ МВД России от 29.09.2011 № 1039 «Об утверждении административных регламентов Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственных услуг по выдаче лицензии на частную детективную (сыскную) деятельность, лицензии на частную охранную деятельность и удостоверения частного охранника»¹⁴.

¹¹ Авдийский, В.И. Организация деятельности негосударственных охранных структур (как система обеспечения экономической безопасности хозяйствующих субъектов) : учеб. пособие / В.И. Авдийский, С.Н. Кашурников, В.И. Праслов. – Москва : ИНФРА-М, 2013. – 544 с.

¹² Рогова, В.А. История становления и развитие института частной охранной деятельности в России / В.А. Рогова // Проблемы современной науки и образования. – 2016. – №14. – С. 96 – 99.

¹³ Вопросы частной детективной (сыскной) и частной охранной деятельности [Электронный ресурс] : постановление Правительства РФ от 14.08.1992 № 587 ред. от 09.09.2015 // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

¹⁴ Об утверждении административных регламентов Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственных услуг по выдаче лицензии на частную детективную (сыскную) деятельность, лицензии на частную охранную деятельность и удостоверения частного охранника [Электронный ресурс] : приказ МВД России от 29.09.2011 № 1039 ред. от 30.12.2014 // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

Изменения, начавшиеся после 2008 года и до 2014 года, можно отнести к четвертому этапу развития частной охранной деятельности. Ключевым здесь выступает Федеральный закон № 272-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием государственного контроля в сфере частной охранной и детективной деятельности»¹⁵, определивший основные требования и положения, по которым необходимо осуществлять частную охранную деятельность в России.

Следующий этап в деятельности частных охранных предприятий начался с принятия Федерального закона от 31 декабря 2014 г. № 534-ФЗ «О внесении изменений в Закон РФ от 11.03.1992 № 2487-1»¹⁶. Указанный Федеральный закон декларировал право частных охранников на применение физической силы: до этого момента существовал правовой пробел, из-за которого охранники могли только формально задействовать оружие и спецсредства, но без применения физической силы.

Нижняя граница этапа, начало которого, на наш взгляд, положило учреждение Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации с передачей данной структуре функций государственного контроля (надзора) в сфере частной охранной деятельности, приходится на апрель 2016 г.¹⁷. Наиболее существенные изменения, затронувшие административно-правовой статус частного охранника, оформлены Федеральным законом от 05.12.2017 № 391-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации": расширено лицензионное требование к профессиональному обучению для работы в

¹⁵ О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием государственного контроля в сфере частной охранной и детективной деятельности [Электронный ресурс] : федер. закон от 22.12.2008 № 272-ФЗ (последняя редакция) // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

¹⁶ О внесении изменений в Закон Российской Федерации О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации [Электронный ресурс] : федер. закон от 31.12.2014 № 534-ФЗ (последняя редакция) // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

¹⁷ Вопросы Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации [Электронный ресурс] : указ Президента РФ от 05.04.2016 № 157 ред. от 30.09.2016 // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

качестве частного охранника (теперь необходимо предоставлять документ о квалификации, присвоенной по результатам профессионального обучения для работы в качестве частного охранника, со дня выдачи которого прошло не более пяти лет), конкретизировано обстоятельство, препятствующее приобретению правового статуса частного охранника (лица, состоящие на учете в органах здравоохранения по поводу психического заболевания, алкоголизма или наркомании не вправе претендовать на приобретение правового статуса частного охранника лица)¹⁸.

Если для отечественного права институт частной охраны является новым, то в Европе и США данная сфера сформировалась значительно раньше. Во многом это объясняется демократическим политическим строем и капиталистическим укладом экономики западных государств. Принимая во внимание близость отечественного права к романо-германской правовой семье, тем более, в области административного права, было бы целесообразнее проводить сравнительно-правовой анализ между административно-правовым статусом частного охранника в Российской Федерации и Федеративной Республике Германии. Однако исследований, посвященных данной проблеме, практически нет, а имеющиеся носят в большей мере публицистический характер, нежели научный, правовой¹⁹²⁰²¹.

Сравнивать административно-правовое положение частного охранника в Российской Федерации и странах СНГ (Республике Казахстан и Республике Беларусь) видится уместным и обоснованным потому, что обозначенные страны – бывшие республики Советского Союза, испытывавшие на себе влияние советской правовой доктрины, и частная охранная деятельность

¹⁸ О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации [Электронный ресурс] : федер. закон от 05.12.2017 № 391-ФЗ (последняя редакция) // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

¹⁹ Дорофеева, В.Ю. Частная охранная деятельность в Германии и США / В.Ю. Дорофеева // Судебная власть и уголовный процесс. – 2013. – №2. – С. 140 – 141.

²⁰ Изосимова, М.В. Зарубежное законодательство об ответственности за преступления, совершаемые служащими частных охранных и детективных служб / М.В. Изосимова // Пробелы в российском законодательстве. Юридический журнал – 2008. – №1. – С. 309 – 311.

²¹ Волеводз, А.Г. Проблемы, принципы и перспективы международно-правового регулирования деятельности частных военных и охранных предприятий / А.Г. Волеводз // Вестник МГИМО Университета. – 2010. – №1. – С. 78 – 87.

появилась в них также сравнительно недавно и практически одновременно с ее появлением в Российской Федерации.

В Республике Казахстан основным нормативно-правовым документом, регламентирующим положение частного охранника, является Закон Республики Казахстан от 19 октября 2000 года № 85-ІІ «Об охранной деятельности». Документ устанавливает правовые основы охранной деятельности, определяет статус и полномочия субъектов, осуществляющих охрану и охранную деятельность (данные понятия разграничиваются). Примечательно, что одним законом регламентируется деятельность и частных охранных организаций, и специализированных охранных подразделений органов внутренних дел.

Под охранной деятельностью понимается осуществление юридическими лицами деятельности по оказанию услуг по защите жизни, здоровья и имущества физических лиц, а также имущества юридических лиц от противоправных посягательств (охранные услуги) [ст. 1]. В российском законодательстве данное понятие не раскрывается. В отличие от Российской Федерации круг субъектов охранной деятельности в Казахстане значительно уже: только специализированные охранные подразделения органов внутренних дел Республики Казахстан и частные охранные организации.

Самое большое отличие состоит в том, что отсутствует само понятие «частный охранник» (вместо этого – «охранник», «работник частной охранной организации») и работнику частной охранной организации, занимающему должность охранника, не требуется наличие лицензии на осуществление охранной деятельности [ч. 3 ст. 10]. И соответствие требованиям, предъявляемым к работнику, ставится в обязанность не самому охраннику, а руководителю частной охранной организации.

Также можно отметить, что по сравнению с Российской Федерацией в Казахстане к лицам, претендующим занимать должность охранника, предъявляется значительно меньше требований. Кроме этого, частные охранные организации обязаны сотрудничать с государственными органами.

В целом же необходимо заключить, что в Казахстане самостоятельным субъектом права является частная охранная организация, а не охранник, соответственно, уместнее говорить об административно-правовом статусе частной охранной организации.

Говорить об административно-правовом положении частного охранника в Республике Беларусь не совсем корректно, т.к. частной охранной деятельности как таковой в данной стране нет, хотя определенные ее признаки присутствовали в 1990-ые годы. Лицензии на осуществление данной деятельности выдавались МВД Республики Беларусь с 1992 по 1999 гг. в соответствии с постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 16 октября 1991 г. № 3865, приказом МВД Республики Беларусь от 27 июля 1998 года № 936 и иными актами законодательства Беларуси. Отсутствие законодательного акта о правах и обязанностях частных охранных организаций и их работников породило многочисленные правонарушения, что явилось одной из причин запрещения с 1999 г. оказания услуг по охране объектов и физических лиц не уполномоченными на то организациями. Исключительное право государства на данные виды деятельности установил Декрет Президента Республики Беларусь от 23 декабря 1998 г. № 24 "О мерах по совершенствованию охранной деятельности в Республике Беларусь"²². Сегодня, основываясь на Законе Республики Беларусь от 8 ноября 2006 г. № 175-3 «Об охранной деятельности в Республике Беларусь»²³, охранной деятельностью занимается МВД РБ, а именно Департамент «Охрана» и его структурные подразделения. Продолжая традиции советского прошлого, сфера безопасности остается в Белоруссии исключительной прерогативой государства.

²² Генералов, В. Сравнительный анализ правового регулирования частной охранной деятельности во Французской Республике, Российской Федерации и Республике Беларусь / В. Генералов, С. Горулев // Белорусский журнал международного права и международных отношений. – 2001. – № 3. – С. 50 – 53.

²³ Об охранной деятельности в Республике Беларусь [Электронный ресурс] : Закон Республики Беларусь от 08.11.2006 № 175-3 ред. 04.05.2012. – Режим доступа: http://belzako№.№et/Законодательство/Закон_РБ/2006/780

На основании вышеизложенного можно прийти к следующему выводу. Принятию Закона Российской Федерации «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации» способствовал целый комплекс экономических, социально-политических и идеологических причин. Нормативный акт узаконил уже сложившуюся ситуацию: фактически данная мера была вынужденной, что в определенной мере оправдывает содержащиеся в Законе пробелы, которые продолжают устраняться и сегодня. Немаловажно и то обстоятельство, что государство допустило в правоохранительную сферу частные организации потому, что само оно было уже не в состоянии удовлетворить потребность появившихся частных собственников в охранных услугах. Экономическое и правовое положение частных охранных организаций напрямую зависят от экономического положения страны. Этим объясняется свойственная для отечественного нормативно-правового регулирования частной охраны самобытность, его обособленность от иных зарубежных моделей.

На сегодняшний день правовой институт частной охраны находится в стадии законодательного реформирования, что создает определенные трудности при его изучении. Так, например, до создания Росгвардии обязанности по лицензированию и контролю за частной охранной и детективной деятельностью были возложены на Министерство внутренних дел Российской Федерации, а именно на лицензионно-разрешительные подразделения полиции. С образованием Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации на нее возложили осуществление функций по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере частной охранной деятельности. Соответственно, в ее структуру были включены органы управления и подразделения МВД России, осуществляющие федеральный государственный контроль (надзор) за соблюдением законодательства в

сфере частной охранной деятельности²⁴. Однако частная детективная деятельность осталась в ведении МВД России, что создало проблему: функция по лицензированию и контролю за частной детективной деятельностью осталась у МВД, а лицензионно-разрешительные органы, в компетенцию которых она входила, перешли в Росгвардию и новых подразделений в составе полиции образовано не было. Такое положение вызывало непонимание у всех трех сторон: лицензионно-разрешительных органов, существующих теперь в составе Росгвардии, полиции и самих частных детективов. Ситуация прояснилась только в начале 2018 года: все тем же Федеральным законом от 5 декабря 2017 г. № 391-ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" к функциям войск национальной гвардии были отнесены лицензирование и контроль за деятельностью частных детективов. Возникают вопросы: почему возникла проблема разграничения компетенций Росгвардии и МВД России в сфере частной детективной деятельности и почему ее решение заставило себя ждать почти полтора года? Этот пример иллюстрирует отсутствие единой концепции и видения конечного результата в происходящем реформировании законодательства, что, естественно, сказывается и на правовом положении частной охранной деятельности.

1.2 Административно-правовая основа деятельности частных охранников

В соответствии со ст. 2 Закона «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации» правовую основу частной охранной деятельности составляют Конституция Российской Федерации, используемый Закон, другие законы и иные правовые акты Российской

²⁴ Вопросы Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации [Электронный ресурс] : указ Президента РФ от 05.04.2016 № 157 ред. от 30.09.2016 // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

Федерации²⁵. В данном исследовании правовые источники частной охранной деятельности классифицируются по юридической силе акта в нисходящей линии: Конституция Российской Федерации, законы (Федеральный закон "Об оружии" от 13.12.1996 № 150-ФЗ, Закон Российской Федерации «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации»), подзаконные нормативно-правовые акты (Постановление Правительства РФ от 14.08.1992 № 587 "Вопросы частной детективной (сыскной) и частной охранной деятельности", Постановление Правительства Российской Федерации от 23 июня 2011 г. № 498 "О некоторых вопросах осуществления частной детективной (сыскной) и частной охранной деятельности"), ведомственные нормативно-правовые акты (Приказ МВД России от 29.09.2011 № 1039 "Об утверждении административных регламентов Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственных услуг по выдаче лицензии на частную детективную (сыскную)...).

Как мы уже говорили выше, институт частной охраны – сложный и многогранный и общественно-правовые отношения в этой сфере регулируются многими отраслями законодательства. Можно было бы привести анализ положений Гражданского, Налогового, Уголовного, Трудового кодексов. Однако это выходит за рамки предмета исследования. Следует только сказать, что все же некоторые нормы КоАП РФ имеют прямое отношение к административно-правовому статусу частного охранника.

Самые общие положения закреплены Конституцией РФ. Само право на осуществление частной охранной деятельностью закреплено статьей 37, в которой говорится, что каждый имеет право свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию. Границы дозволенного поведения в процессе осуществления такой деятельности

²⁵ О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации [Электронный ресурс] : закон от 11.03.1992 № 2487-1 ред. от 05.12.2017 // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

определены статьей 17 Конституции: осуществление прав и свобод человека и гражданина не должно нарушать права и свободы других лиц. Конституционные положения о праве каждого человека на жизнь (ст. 20), личную неприкосновенность (ст. 22), иметь имущество в собственности, владеть, пользоваться и распоряжаться им (ст. 35) нашло закрепление в Законе «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации» путем закрепления таких видов охранных услуг, как защита жизни и здоровья граждан и охрана имущества собственников. Статья 46 Конституции (каждому гарантируется судебная защита его прав и свобод) дает возможность частному охраннику обжаловать в судебном порядке решения и действия органов государственной власти и должностных лиц²⁶.

К нормативным актам, регулирующим деятельность частных охранных организаций, частных охранников в части приобретения, учета, временного пользования, хранения, ношения, применения служебного и гражданского оружия и патронов к нему относится Федеральный закон "Об оружии" от 13.12.1996 № 150-ФЗ.

Основным правовым источником выступает Закон «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации», в котором дано само определение частной охранной деятельности и частного охранника, указаны цели и задачи охранной деятельности, обозначена правовая основа этого вида деятельности, содержится перечень разрешенных видов охранных услуг и пр. Закреплены основные права и обязанности частных охранников, порядок их лицензирования, применение специальных средств и огнестрельного оружия охранниками, определены меры правовой и социальной защите охранников, названы формы контроля (надзора) за частной охранной деятельностью. Одной из новелл Закона

²⁶ Конституция Российской Федерации [Электронный ресурс] : 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) // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

стал раздел, посвященный осуществлению частной охранной деятельности в связи с организацией и проведением XXII Олимпийских зимних игр и XI паралимпийских зимних игр 2014 года в городе Сочи. После проведения обозначенных мероприятий соответствующий раздел Закона утратил силу.

Постановление Правительства РФ от 14.08.1992 № 587 "Вопросы частной детективной (сыскной) и частной охранной деятельности" утверждает перечень объектов, на которые частная охранная деятельность не распространяется, перечень видов специальных средств, используемых в частной охранной деятельности, нормы обеспечения частных охранных организаций оружием и патронами, правила сдачи квалификационного экзамена и выдачи удостоверения частного охранника и пр.²⁷

Постановление Правительства Российской Федерации от 23 июня 2011 г. № 498 "О некоторых вопросах осуществления частной детективной (сыскной) и частной охранной деятельности" составляет в большей степени правовую базу органов, осуществляющих функции государственного контроля (надзора) в сфере частной охранной деятельности²⁸.

Приказ МВД России от 29.09.2011 № 1039 "Об утверждении административных регламентов Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственных услуг по выдаче лицензии на частную детективную (сыскную) деятельность, лицензии на частную охранную деятельность и удостоверения частного охранника" утверждает Административный регламент Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по выдаче лицензии на частную охранную деятельность, Административный регламент

²⁷ Вопросы частной детективной (сыскной) и частной охранной деятельности [Электронный ресурс] : постановление Правительства РФ от 14.08.1992 № 587 ред. от 09.09.2015 // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

²⁸ О некоторых вопросах осуществления частной детективной (сыскной) и частной охранной деятельности [Электронный ресурс] : постановление Правительства РФ от 23.06.2011 № 498 ред. от 09.09.2015 // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по выдаче удостоверения частного охранника²⁹.

В целом можно сказать, что законодательство в области частной охранной деятельности далеко не совершенно: во второй главе магистерской диссертации будут приведены примеры правовых пробелов и противоречий. Следует отметить, что недавняя передача функций государственного контроля (надзора) в сфере частной охранной деятельности, ранее возложенных на МВД, Федеральной службе войск национальной гвардии Российской Федерации лишь усугубила ситуацию. Например, в приказе МВД России от 29.09.2011 № 1039 говорится, что предоставление государственной услуги по выдаче удостоверения частного охранника осуществляется в соответствии с Федеральным законом «О полиции», хотя последний уже ни коим образом не регламентирует частную охранную деятельность.

Административно-правовое отношение имеет структуру, в него входят субъекты, объекты правоотношения и нормативное содержание. Субъектом административного права считается физическое или юридическое лицо, которые в соответствии с установленными административным законодательством нормами участвуют в осуществлении публичного управления, реализации функций исполнительной власти. Субъектами административного правоотношения являются его участники, то есть те, кто наделен специальной компетенцией по управлению, или те, которые имеют иной административно-правовой статус (граждане, общественные объединения). Традиционным является мнение о видах субъектов административного права – индивидуальных и коллективных субъектах. Индивидуальными субъектами являются граждане, иностранцы, лица без гражданства, а также лица, хотя и имеющие специальный административно-правовой статус, но участвующие в административных правоотношениях в

²⁹ Об утверждении административных регламентов Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственных услуг по выдаче лицензии на частную детективную (сыскную) деятельность, лицензии на частную охранную деятельность и удостоверения частного охранника [Электронный ресурс] : приказ МВД России от 29.09.2011 № 1039 ред. от 30.12.2014 // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

качестве индивидуума. Частного охранника можно отнести к индивидуальным субъектам, имеющим специальный административно-правовой статус. Д.Н. Бахрах относит частных охранников к субъектам разрешительной системы³⁰. В структуру административно-правового статуса частного охранника входят права, обязанности, ограничения, запреты, ответственность.

Административно-правовому статусу частного охранника посвящены положения Закона Российской Федерации «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации». Согласно определению, сформулированному в Законе, частный охранник - гражданин Российской Федерации, достигший восемнадцати лет, прошедший профессиональное обучение для работы в качестве частного охранника, сдавший квалификационный экзамен, получивший в установленном Законом порядке удостоверение частного охранника и работающий по трудовому договору с охранной организацией³¹. Отдельное выделение требований о прохождении профессионального обучения и сдачи квалификационного экзамена является в данном случае лишним, т.к. получение в установленном законодательством порядке удостоверения частного охранника и так подразумевает эти действия. Ключевым является наличие удостоверения и официальное трудоустройство лица в частную охранную организацию – на основании этих юридических фактов лицо приобретает правовой статус частного охранника: приобретает соответствующие права, несет обязанности и пр. Последнее утверждение подтверждается судебной практикой. Так, суд, анализируя положения ст. 1.1 и ч. 1 ст. 11.1 Закона РФ "О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации", пришел к выводу о том,

³⁰ Бахрах, Д.Н. Административное право : учебник для вузов / Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Старилов Ю.Н. – М.: Норма, 2005. – 800 с.

³¹ О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации [Электронный ресурс] : закон от 11.03.1992 № 2487-1 ред. от 05.12.2017 // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

что именно с осуществлением трудовой функции частного охранника законодатель связывает статус частного охранника³².

В Законе приведен перечень оснований, препятствующих приобретению гражданином правового статуса частного охранника: пп. 1 – 14 ст. 11.1 декларируют, что не вправе претендовать на приобретение правового статуса частного охранника лица, не являющиеся гражданами Российской Федерации, не достигшие восемнадцати лет, признанные недееспособными или ограниченно дееспособными, не представившие медицинского заключения об отсутствии медицинских противопоказаний к исполнению обязанностей частного охранника, имеющие судимость за совершение умышленного преступления или которым предъявлено обвинение в совершении преступления³³. На данном основании следует остановиться подробнее, т.к. его оспаривание довольно часто становится предметом судебных разбирательств. Анализирую содержание п. 5 ст. 11.1 Закона Российской Федерации «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации», Верховный суд Российской Федерации отметил, что препятствием для приобретения правового статуса частного охранника является наличие за совершение умышленного преступления судимости, не снятой и не погашенной в установленном законом порядке³⁴³⁵³⁶. Данный вывод согласуется с позицией Конституционного Суда Российской Федерации, оформленной в связи с определением об отказе в принятии к рассмотрению жалобы на нарушение конституционных прав гражданина

³² Дело № 04АП-4556/2015 [Электронный ресурс] : постановление Четвертого арбитражного апелляционного суда от 11.11.2015 // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

³³ О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации [Электронный ресурс] : закон от 11.03.1992 № 2487-1 ред. от 05.12.2017 // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

³⁴ Дело № 80-КГ14-7 [Электронный ресурс] : определение Верховного суда Российской Федерации от 22.10.2014 // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

³⁵ Дело № 33-3119/2014 [Электронный ресурс] : апелляционное определение Ульяновского областного суда от 09.09.2014 // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

³⁶ Дело № 80-КГ14-12 [Электронный ресурс] : определение Верховного суда Российской Федерации от 25.11. 2014 // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

содержанием п. 5 ст. 11.1 Закона. Правовая позиция Конституционного суда заключается в следующем. Конституция гарантирует каждому право свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию. При этом федеральный законодатель в пределах своих полномочий вправе осуществлять дифференциацию правового регулирования труда с учетом специфики осуществления трудовой деятельности. Различия, исключения или предпочтения в области труда и занятий, основанные на специфических требованиях определенной работы, в соответствии с пунктом 2 статьи 1 Конвенции МОТ № 111 1958 года относительно дискриминации в области труда и занятий, являющейся в силу статьи 15 (часть 4) Конституции Российской Федерации составной частью правовой системы Российской Федерации, не считаются дискриминацией. Исходя из того, что частная охранная деятельность сопряжена с повышенной опасностью для жизни и здоровья граждан, часть вторая статьи 11.1 названного Закона определяет перечень лиц, которые не вправе претендовать на приобретение такого правового статуса. По буквальному смыслу пункта 5 части второй статьи 11.1 Закона Российской Федерации "О частной детективной и охранной деятельности", ограничение в приобретении правового статуса частного охранника для лиц, имеющих судимость за совершение умышленного преступления, определено сроком погашения или снятия соответствующей судимости. И само по себе положение п. 5 ч. 2 ст. 11.1 Закона не может рассматриваться как нарушающее конституционные права заявителя в обозначенном им аспекте³⁷.

Также не вправе претендовать на приобретение правового статуса частного охранника лица, не прошедшие профессионального обучения для работы в качестве частного охранника либо представившие документ о квалификации, присвоенной по результатам профессионального обучения

³⁷ Дело № 95-О "Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Коткина Владислава Сергеевича на нарушение его конституционных прав пунктом 5 части второй статьи 11.1 Закона Российской Федерации "О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации" [Электронный ресурс] : определение Конституционного суда Российской Федерации от 22.01.2014 // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

для работы в качестве частного охранника, со дня выдачи которого прошло более пяти лет, досрочно прекратившие полномочия по государственной должности или уволенные с государственной службы по основаниям, которые в соответствии с законодательством Российской Федерации связаны с совершением дисциплинарного проступка, грубым или систематическим нарушением дисциплины, совершением проступка, порочащего честь государственного служащего, утратой доверия к нему, если после такого досрочного прекращения полномочий или такого увольнения прошло менее трех лет, не прошедшие обязательной государственной дактилоскопической регистрации в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, повторно привлеченные в течение одного года к административной ответственности за совершение административных правонарушений, предусмотренных главами 17, 19, 20 Особенной части КоАП РФ, либо административных правонарушений в области оборота наркотических средств, психотропных веществ, их аналогов или прекурсоров, растений, содержащих наркотические средства или психотропные вещества либо их прекурсоры до окончания срока, в течение которого лицо считается подвергнутым административному наказанию, подвергнутые административному наказанию за потребление наркотических средств или психотропных веществ без назначения врача, - до окончания срока, в течение которого лицо считается подвергнутым административному наказанию, состоящие на учете в органах здравоохранения по поводу психического заболевания, алкоголизма или наркомании³⁸.

Примечательным является такое из оснований, препятствующих приобретению гражданином правового статуса частного охранника, как наличие заключения о невозможности допуска к осуществлению частной охранной деятельности в связи с повышенной опасностью нарушения прав и свобод граждан, возникновением угрозы общественной безопасности,

³⁸ О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации [Электронный ресурс] : закон от 11.03.1992 № 2487-1 ред. от 05.12.2017 // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

подготовленное в порядке, установленном Правительством Российской Федерации. Данное положение закреплено п. 8 ч. 1 ст. 11.1 Закона и в правоприменительной практике применяется, в основном, в субъектах Российской Федерации, расположенных на территории Северного Кавказа. Конституционность обозначенного основания неоднократно обжаловалась, однако Конституционный суд Российской Федерации указал, что данное положение не может рассматриваться как нарушающее конституционные права³⁹.

Помимо прав, предусмотренных трудовым законодательством, частный охранник наделен специальными правами, закрепленными в законодательстве о частной охранной деятельности. Выполняя охранные функции, частный охранник имеет право предоставлять следующие виды услуг: защита жизни и здоровья граждан; охрана объектов и (или) имущества (в том числе при его транспортировке), находящихся в собственности, во владении, в пользовании, хозяйственном ведении, оперативном управлении или доверительном управлении; консультирование и подготовка рекомендаций клиентам по вопросам правомерной защиты от противоправных посягательств; обеспечение порядка в местах проведения массовых мероприятий; обеспечение внутриобъектового и пропускного режимов на объектах (кроме объектов, в отношении которых установлены обязательные для выполнения требования к антитеррористической защищенности)⁴⁰. Если за частным охранником закреплено оружие, то есть он имеет разрешение на хранение и ношение служебного оружия и патронов к нему (далее – РСЛА), охранник вправе оказывать услуги по охране

³⁹ Дело № 2057-О [Электронный ресурс] : определение Конституционного суда Российской Федерации об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Рожнова Павла Юрьевича на нарушение его конституционных прав статьей 152 Гражданского кодекса Российской Федерации, пунктом 8 части статьи 1.1 закона Российской Федерации «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации» и подпунктом «Б» пункта 4 Правил подготовки заключения о невозможности допуска гражданина к осуществлению частной детективной (сыскной) и частной охранной деятельности в связи с повышенной опасностью нарушения прав и свобод граждан, возникновением угрозы общественной безопасности // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

⁴⁰ О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации [Электронный ресурс] : закон от 11.03.1992 № 2487-1 ред. от 05.12.2017 // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

объектов и (или) имущества на объектах с осуществлением работ по проектированию, монтажу и эксплуатационному обслуживанию технических средств охраны, перечень видов которых устанавливается Правительством Российской Федерации, и (или) с принятием соответствующих мер реагирования на их сигнальную информацию и услуги по охране объектов и (или) имущества, а также обеспечение внутриобъектового и пропускного режимов на объектах, в отношении которых установлены обязательные для выполнения требования к антитеррористической защищенности⁴¹.

При исполнении своих служебных обязанностей частный охранник имеет право задержать лицо, совершившее противоправное посягательство на охраняемые жизнь и здоровье граждан или собственность, для передачи правонарушителя сотрудникам правоохранительных органов.

Работники частной охранной организации имеют право оказывать охранные услуги в специальной форменной одежде, если иное не оговорено в договоре с заказчиком.

Однако наиболее пристального внимания заслуживают права охранников, связанные с применением специальных средств (для охранников 4-ого разряда) и огнестрельного оружия (для охранников 5-ого и 6-ого разрядов с условием наличия РСЛА). Законом определено, что частные охранники имеют право применять специальные средства для отражения нападения, непосредственно угрожающего их жизни и здоровью, и для отражения нападения, непосредственно угрожающего жизни и здоровью охраняемых граждан, для пресечения преступления против охраняемой ими собственности, когда правонарушитель оказывает физическое сопротивление (ст. 17)⁴². Основанием реализации права на применение оружия является угроза жизни и здоровью, групповое или вооруженное нападение на охраняемый объект. Также применение оружия возможно для

⁴¹ О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации [Электронный ресурс] : закон от 11.03.1992 № 2487-1 ред. от 05.12.2017 // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

⁴² Там же.

предупреждения (выстрелом в воздух) о намерении применить оружие, а также для подачи сигнала тревоги или вызова помощи⁴³. Следует отметить, что на практике случаи применения частными охранниками огнестрельного оружия встречаются довольно редко. Это связано с довольно сложными процедурными последствиями: о каждом случае применения огнестрельного оружия охранная организация, в которой работает частный охранник, обязана сообщить в правоохранительные органы.

Круг обязанностей лица, который приобрел административно-правовой статус частного охранника, довольно широк и также закреплен Законом.

Закон утверждает следующие обязанности (именно для частных охранников, для частных охранных организаций перечень обязанностей значительно больше): незамедлительно передать лицо, задержанное охранником за совершение противоправного посягательства на охраняемое имущество либо нарушившего внутриобъектовый и (или) пропускной режимы в орган внутренних дел; информировать орган внутренних дел или лицензионно-разрешительный орган о каждом случае применения огнестрельного оружия по месту применения оружия; иметь при себе личную карточку охранника, выданную федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным в сфере частной охранной деятельности в порядке, установленном федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным в сфере частной охранной деятельности; ежегодно проходить медицинское освидетельствование на наличие или отсутствие заболеваний, препятствующих исполнению обязанностей частного охранника⁴⁴. При обеспечении внутриобъектового и пропускного режимов частные охранники обязаны руководствоваться должностной инструкцией частного охранника на объекте охраны; соблюдать конституционные права и свободы человека и гражданина, права и законные интересы физических и

⁴³ О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации [Электронный ресурс] : закон от 11.03.1992 № 2487-1 ред. от 05.12.2017 // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

⁴⁴ Там же.

юридических лиц; обеспечивать защиту объектов охраны от противоправных посягательств; незамедлительно сообщать руководителю частной охранной организации и в соответствующие правоохранительные органы ставшую им известной информацию о готовящихся либо совершенных преступлениях, а также о действиях, об обстоятельствах, создающих на объектах охраны угрозу безопасности людей; предъявлять по требованию сотрудников правоохранительных органов, других граждан удостоверение частного охранника. Частные охранники обязаны проходить периодические проверки на пригодность к действиям в условиях, связанных с применением огнестрельного оружия и (или) специальных средств.

На частных охранников Законом наложен ряд ограничений. Нельзя совмещать охранную деятельность с государственной службой либо выборной оплачиваемой должностью в общественных объединениях (однако формулировка определения «частного охранника» позволяет получать, например, государственным служащим удостоверение частного охранника); запрещается использовать методы сыска, скрывать от правоохранительных органов ставшие им известными факты готовящихся или совершенных преступлений, выдавать себя за сотрудников правоохранительных органов, собирать сведения, связанные с личной жизнью, с политическими и религиозными убеждениями отдельных лиц, осуществлять видео- и аудиозапись, фото- и киносъемку в служебных или иных помещениях без письменного согласия на то соответствующих должностных или частных лиц; прибегать к действиям, посягающим на права и свободы граждан (данная формулировка довольно размытая, однако под нее попадает недопущение проводить частным охранником досмотр), совершать действия, ставящие под угрозу жизнь, здоровье, честь, достоинство и имущество граждан, фальсифицировать материалы или вводить в заблуждение клиента, передавать свое удостоверение другими лицами⁴⁵.

⁴⁵ О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации [Электронный ресурс] : закон от 11.03.1992 № 2487-1 ред. от 05.12.2017 // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

В отдельную группу можно выделить запреты, связанные с применением специальных средств и оружия: огнестрельное оружие запрещено применять в отношении женщин, лиц с явными признаками инвалидности и несовершеннолетних, когда их возраст очевиден или известен охраннику, кроме случаев оказания ими вооруженного сопротивления, совершения вооруженного либо группового нападения, угрожающего жизни охранника или охраняемой собственности, а также при значительном скоплении людей, когда от применения оружия могут пострадать посторонние лица. Специальные средства нельзя применять в отношении женщин с видимыми признаками беременности, лиц с явными признаками инвалидности и несовершеннолетних, когда их возраст очевиден или известен частному охраннику, кроме случаев оказания ими вооруженного сопротивления, совершения группового либо иного нападения, угрожающего жизни и здоровью частного охранника или охраняемой собственности⁴⁶.

Сам Закон «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации» не предусматривает ответственности за нарушение установленных требований к осуществлению частной охранной деятельности и условий ее осуществления. Статья 21 содержит лишь отправку к ответственности в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Административная ответственность в сфере частной охранной деятельности реализуется в административно-процессуальном порядке путем применения санкций норм КоАП РФ за совершение правонарушений, также предусмотренных КоАП РФ и основной вид (применительно к частным охранникам) наказания – административный штраф. Административную ответственность, к которой привлекаются лица, получившие правовой статус частного охранника, условно можно разделить на две группы: специальную, за совершение правонарушений именно в области частной охранной деятельности (то есть когда частный охранник выступает особым субъектом)

⁴⁶ О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации [Электронный ресурс] : закон от 11.03.1992 № 2487-1 ред. от 05.12.2017 // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

и общую, за совершение правонарушений в иных сферах, но имеющих отношение к исполнению частным охранниками своих обязанностей. К первой группе относится ответственность за оказание частных охранных услуг, либо не предусмотренных законом, либо с нарушением установленных законом требований (ч. 1 и 4 ст. 20.16)⁴⁷. Относительно содержания данной статьи суды неоднократно указывали, что объективную сторону административного правонарушения, предусмотренного частью 1 статьи 20.16 КоАП РФ, составляет незаконное осуществление частной охранной деятельности, то есть осуществление такой деятельности лицом, не имеющим на это право. Соответственно субъектами правонарушения по статье 20.16 КоАП РФ являются частные охранники и руководители частных охранных организаций (физические лица)^{48,49,50}. Юридические лица в числе субъектов рассматриваемого административного правонарушения не указаны.

Также к специальной административной ответственности, к которой привлекаются лица, получившие правовой статус частного охранника, относится ответственность, предусмотренная за незаконное использование в частной охранной деятельности технических средств, предназначенных для негласного получения информации и не предусмотренных установленными перечнями (ст. 20.24); за незаконное ношение форменной одежды со знаками различия, с символикой государственных военизированных организаций, правоохранительных или контролирующих органов (ст. 17.12).

Ко второй группе относится административная ответственность за нарушение правил учета, хранения, ношения оружия и патронов к нему (ст. 20.1); за стрельбу из оружия в населенных пунктах и в других не отведенных

⁴⁷ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях [Электронный ресурс] : федер. закон от 30.12.2001 № 195-ФЗ ред. от 23.04.2018 // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

⁴⁸ Дело № 02АП-1354/2015 [Электронный ресурс] : постановление Второго арбитражного апелляционного суда от 30.03.2015 // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

⁴⁹ Дело № 02АП-1354/2015 [Электронный ресурс] : постановление Второго арбитражного апелляционного суда от 30.03.2015 // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

⁵⁰ Дело № 15АП-10285/2014 [Электронный ресурс] : постановление Пятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 23.07.2014 // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

для этого местах, а равно в отведенных для этого местах с нарушением установленных правил (ст. 20.13)⁵¹.

Таким образом, институт частной охраны является новым для отечественной системы права. Отсутствует комплексное научно-теоретическое исследование частной охранной деятельности и административно-правового статуса частного охранника как самостоятельного субъекта права. В силу экономических, политических, социальных особенностей Российской Федерации перенимать и адаптировать зарубежный опыт регулирования частной охранной деятельности представляется затруднительным. Перечисленные обстоятельства одновременно являются и причиной, и следствием неоднородности и противоречивости административно-правовой основы деятельности частных охранников. Описываемая ситуация в законодательном регулировании приводит к проблемам, проявляющимся в правоприменительной практике и требующим скорейшего решения. Оптимизировать административно-правовой статус частного охранника видится возможным, пойдя по следующим направлениям: систематизации охранного законодательства, ужесточения требований, предъявляемым к лицам, претендующим на приобретение административно-правового статуса частного охранника, ужесточения и повышения эффективности контроля за их деятельностью.

⁵¹ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях [Электронный ресурс] : федер. закон от 30.12.2001 № 195-ФЗ ред. от 23.04.2018 // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

ГЛАВА 2. ПУТИ ОПТИМИЗАЦИИ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОГО СТАТУСА ЧАСТНОГО ОХРАННИКА

2.1 Перспективные направления совершенствования административного законодательства, регламентирующего деятельность частных охранников

Оформившаяся сегодня потребность в ревизии законодательства, регламентирующего деятельность частных охранников, обусловлена, на наш взгляд, целым комплексом причин.

Во-первых, с момента принятия основных нормативно-правовых документов, регламентирующих данную сферу, прошло довольно много времени, и сегодня они перестали удовлетворять предъявленным государством требованиям.

Во-вторых, одной из главных и наиболее очевидных проблем в области административного законодательства, регламентирующего деятельность частных охранников, является ситуация, возникающая с созданием Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации. В соответствии с Указом Президента от 05.04.2016 № 157 "Вопросы Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации" в структуру Нацгвардии были включены органы управления и подразделения Министерства внутренних дел Российской Федерации, осуществлявшие федеральный государственный контроль (надзор) за соблюдением законодательства Российской Федерации в сфере оборота оружия и в сфере частной охранной деятельности (пп. «а» п. 4 Указа). Являясь федеральным органом исполнительной власти, ФС ВНГ РФ осуществляет функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере деятельности войск национальной гвардии Российской Федерации, в сфере оборота оружия, в сфере частной охранной деятельности (пп. «б» ст. 3 Указа). Также служба осуществляет федеральный государственный контроль (надзор) за соблюдением законодательства

Российской Федерации в сфере оборота оружия и в сфере частной охранной деятельности (пп. «ж» п. 6)⁵². Иными словами, мероприятия по усовершенствованию административного законодательства, регламентирующего деятельность частных охранников – прямая обязанность Управления Росгвардии. Однако нормативно-правовая база, закрепляющая административно-правовой статус частного охранника, не была приведена в соответствие с новыми изменениями: требуется приведение охранного законодательства в соответствие с законодательством Российской Федерации.

В-третьих, представители общественных, научных, профессиональных организаций с одной стороны и законодатель – с другой демонстрируют готовность к конструктивному диалогу, направленному на решение сложившихся проблем. Так, по инициативе Научного и Экспертного советов Независимого научного Фонда «Институт проблем безопасности и устойчивого развития» В.И. Шестаковым и В.А. Ананьевым разработаны проект Федерального закона «О частной охранной деятельности» и проект Федерального закона «О частной детективной деятельности». Указанные документы были предварительно обсуждены 6 и 7 февраля 2017 года на заседаниях круглых столов, организованных Комитетом МКПП по вопросам обеспечения безопасности в сфере предпринимательской деятельности. В мае 2017 года в Общественной палате РФ прошли общественные слушания «Совершенствование законодательства о частной охранной деятельности», организаторами которых выступили Комиссия ОП РФ по общественному контролю, общественной экспертизе и взаимодействию с общественными советами, Координационный совет НСБ России, Общероссийский профсоюз НСБ, Федеральный координационный центр руководителей охранных структур и Ассоциация «Координационный центр руководителей охранно-сыскных структур». Основным итогом мероприятия стало предложение

⁵² Вопросы Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации [Электронный ресурс] : указ Президента РФ от 05.04.2016 № 157 ред. от 30.09.2016 // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

собрать все ключевые положения в заключение и создать рабочую группу по разработке резолюции под руководством Анатолия Выборного⁵³.

Подобная ситуация может служить поводом для пересмотра современного законодательства, его совершенствования. Причем речь идет не о механическом «вычищении» старых понятий, норм, а о коренных законодательных, правовых изменениях, ревизии.

На наш взгляд, необходимо уделить внимание анализу существующего законопроекта, т.к. некоторые его положения выступают одним из вариантов решения сложившихся в сфере проблем.

Авторами разграничены частная детективная и охранная деятельность, что видится целесообразным: данные категории представляют собой два отдельных, самостоятельных вида частной деятельности, и оснований заключать их регулирование в один нормативно-правовой акт нет. Обозначенные виды деятельности различны по своему содержанию, характеру, оказываемым услугам, правовой природе: охранная деятельность в основном нацелена на обеспечение сохранности имущества юридических и физических лиц, защиту жизни и здоровья охраняемых лиц, в то время как детективная – представляет собой разновидность сыскной, юридической деятельности, а её содержанием является сбор сведений в рамках оказываемых детективных услуг. Различие целей охранной и детективной деятельности состоит в том, что первая осуществляется в целях сбора сведений в интересах заказчиков детективных услуг, а вторая – в целях охраны имущества юридических и физических лиц, защиты жизни и здоровья охраняемых лиц, обеспечения порядка. Немаловажным является и то, что лицу запрещено законом совмещать частную детективную и охранную деятельность. Авторы законопроекта в пояснительной записке используют также в качестве аргумента тот факт, что зарубежная

⁵³ Негосударственной сфере безопасности требуется качественный закон [Электронный ресурс] : Решение о создании рабочей группы по его доработке было озвучено на слушаниях в ОП РФ // Электронное периодическое издание «Официальный сайт Общественной палаты Российской Федерации». - 2013. - Режим доступа: <https://www.oprf.ru/press/News/2017/Newsitem/40681>.

законодательная практика и, в частности, практика большинства стран СНГ тоже идет по пути разграничения данных видов деятельности.

Анализируемый закон содержит множество правовых новелл и в целом носит довольно смелый характер. К основным предлагаемым нововведениям относится территориальное расширение сферы деятельности частной охраны: исключено имеющееся в действующем Законе словосочетание «в Российской Федерации», что, по мнению авторов, позволит частным охранным организациям оказывать охранные услуги за рубежом в соответствии с нормами ВТО и законодательством государства оказания охранных услуг. Подобное предложение выступает довольно спорным с точки зрения правового регулирования и, тем более, с точки зрения реализации на практике. Авторы, закрепив данную идею, не предложили механизм ее реализации и регламентации.

Законопроект предусматривает значительное расширение понятийного аппарата сферы частной охраны. В частности, даны определения руководителя частной охранной организации, телохранителя, охраняемого лица и пр. Понятиям, закрепленным в действующем законодательстве, дано новое значение, но не во всех случаях верное и конкретное. Например, охранник, по проекту закона, понимается как гражданин, являющийся работником по трудовому договору с негосударственной (частной) охранной организацией и осуществляющий трудовую функцию, непосредственно связанную с оказанием охранных услуг⁵⁴. Из содержания возникает вопрос: частным охранником может стать гражданин другого государства? Основными признаками частного охранника, исходя из предложенного определения, является заключенный трудовой договор с ЧОПом и осуществление охранных услуг, что, в свою очередь, не указывает на обязательность соответствия гражданина лицензионным требованиям.

⁵⁴ О частной охранной деятельности [Электронный ресурс] : проект федерального закона / В.А. Ананьев, В.И. Шестаков // ГардИнфо - национальный портал по охране и безопасности. - 2017. - Режим доступа: <http://guardi.nfo.o.neli.noe/2017/03/15/proekt-federal.nogo-zako.noa-o-chast.noj-oxra.ne.noj-deyatel.nosti/>.

Введенное понятие «телохранитель» как охранник, выполняющий трудовую функцию по защите жизни и здоровья охраняемых лиц, в том числе с использованием специальных средств, оружия, также неоднозначно. Во-первых, и так понятно, что оказывать данную охранную услугу может только гражданин, получивший удостоверение частного охранника в установленном законодательством порядке (если, конечно, речь идет о законном оказании услуг). Во-вторых, не указывается специальное предназначение телохранителя, т.к. оказывать услугу по защите жизни и здоровья охраняемых лиц, в том числе с использованием специальных средств, оружия может любой охранник. Иными словами, введя новое понятие, авторы не продемонстрировали его принципиальных отличий. Еще одной новеллой стала «личная карточка телохранителя»: документ, подтверждающий наличие у охранника правового статуса телохранителя. Фактически одна неточность детализирует другую. Авторы в данном вопросе пошли по примеру международной практики и законодательства. В частности, институт телохранителей предусматривает Модельный закон для государств-участников СНГ «О негосударственной (частной) охранной деятельности и негосударственной (частной) детективной деятельности».

Стоит сказать несколько слов о сотрудничестве государств-участников Беловежского соглашения в области негосударственной сферы охраны. Межгосударственной программой совместных мер борьбы с преступностью на период с 2000 до 2003 года была предусмотрена разработка и принятие модельных законов о частной детективной и охранной деятельности. Национальный план Российской Федерации по реализации данной программы на тот момент включал в себя мероприятия по совершенствованию и гармонизации законодательства о частной детективной и охранной деятельности⁵⁵. Первый Модельный закон "О негосударственной (частной) охранной деятельности и негосударственной (частной) сыскной

⁵⁵ Солнышкова, О. В. Государственное регулирование негосударственной (частной) детективной и охранной деятельности в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / Солнышкова Ольга Васильевна. – Тюмень, 2001. – 198 с.

деятельности" был принят постановлением Межпарламентской Ассамблеи государств - участников СНГ в июне 2003 года⁵⁶. С течением времени в странах СНГ изменились социально-экономические, политические условия, что обусловило необходимость создания нового нормативно-правового акта. В 2015 году Постоянная комиссия по вопросам обороны и безопасности МПА СНГ обратилась в Независимый научный Фонд «Институт проблем безопасности и устойчивого развития» с официальной просьбой разработать проекты Модельных законов «О негосударственной (частной) охранной деятельности» и «О негосударственной (частной) сыскной деятельности». К концу 2016 года проекты были разработаны и направлены в МПА СНГ, где они рассматривались дважды и были одобрены. В ноябре 2016 года, в соответствии с постановлением данной Комиссии, законопроекты были направлены в парламенты всех государств-участников СНГ, в том числе и Российской Федерации, для дачи по ним заключений. Проекты Модельных законов были одобрены парламентами. 27 марта 2017 года на заседании Постоянной комиссии по вопросам обороны и безопасности МПА СНГ оба законопроекта были приняты единогласно парламентариями государств-участников СНГ. В этот же день, в соответствии с регламентом принятия модельных законов, оба проекта модельных законов были рассмотрены на 46 Пленарном заседании МПА СНГ и были единогласно приняты представителями государств-участников СНГ. К настоящему времени указанные модельные законы вступили в действие⁵⁷.

Однако стоит учитывать специфику модельных законодательных актов Межпарламентской Ассамблеи государств - участников Содружества Независимых Государств. Согласно постановлению «О дополнениях в Положение о разработке модельных законодательных актов и рекомендаций

⁵⁶ О негосударственной (частной) охранной деятельности и негосударственной (частной) сыскной деятельности [Электронный ресурс] : модельный закон (принят постановлением Межпарламентской Ассамблеи государств - участников СНГ от 16.06. 2003 № 21-6) // Информационно-правовой портал ГАРАНТ.РУ. – Режим доступа: <http://www.garaNet.ru>

⁵⁷ Ананьев, В.А. Прорыв в развитии охранного законодательства [Электронный ресурс] / В.А. Ананьев, В.И. Шестаков // ГардИнфо - национальный портал по охране и безопасности. - 2017. - Режим доступа: <http://guardiNfo.oNliNee/2017/04/24/proryv-v-razvitiu>.

Межпарламентской Ассамблеи государств - участников Содружества Независимых Государств» данные акты должны отвечать целям сближения (унификации) законодательства государств - участников Содружества⁵⁸. Принимаемые модельные законы носят лишь рекомендательный характер. Анализ охранного законодательства Российской Федерации, Республики Беларусь и Республики Казахстан, являющихся государствами-основателями СНГ, приведенный в первой главе магистерского исследования, демонстрирует значительное несоответствие основных национальных нормативно-правовых актов в сфере частной охраны действующему модельному закону, что лишний раз иллюстрирует его рекомендательный характер.

В проекте Федерального закона предложены и другие новшества: возможность создания частными охранными организациями филиалов и дочерних обществ, саморегулируемых организаций; предусматривается только административное приостановление охранной деятельности, что полностью согласуется с административным законодательством, судебной практикой; регламентирован порядок и основания такого приостановления и пр.

На основе анализа проекта Федерального закона «О частной охранной деятельности» можно сделать несколько выводов. С одной стороны, его положения могут заполнить существующие в действующем охранном законодательстве пробелы. Является проектом закона «широкого действия» (учтены деятельность образовательных организаций, сотрудничество с правоохранительными органами, лицензирующая деятельность и пр.), опирается на международную практику (Модельный закон для государств-участников СНГ «О негосударственной (частной) охранной деятельности и негосударственной (частной) детективной деятельности»). Однако данный

⁵⁸ О дополнениях в Положение о разработке модельных законодательных актов и рекомендаций Межпарламентской Ассамблеи государств - участников Содружества Независимых Государств [Электронный ресурс] : постановление от 25.11.2008 №31-21 // Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации Кодекс. – Режим доступа: <http://docs.cntd.ru>.

проект в большей степени учитывает интересы представителей частной охранной сферы и содержит ряд несовершенств. Можно предположить, что данный документ послужит основой для нового Федерального закона, разработанного уже с участием правоприменителей, видящих ситуацию изнутри и с позиции государства.

По сути, идея о кодификации охранного законодательства, формировании его новой отрасли, заложенная авторами законопроекта, является одним из решений накопившихся в сфере проблем. Кроме этого, авторы нового законопроекта отказались от следования прежней концепции слияния правового регулирования и частной охранной, и частной детективной деятельности, отраженной в действующем национальном отечественном законодательстве (Закон Российской Федерации «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации») и в старом варианте Модельного закона для государств-участников СНГ «О негосударственной (частной) охранной деятельности и негосударственной (частной) детективной деятельности». Такой подход представляется авторам уместным.

Деятельность по охране в Российской Федерации осуществляется многими субъектами и частные охранные организации – только один из них. Правовое положение и принципы иных слагаемых заметно отличаются друг от друга. Общее понятие государственной охраны дано Федеральным законом 27.05.1996 № 57-ФЗ «О государственной охране» и определено как деятельность по обеспечению безопасности объектов государственной охраны и защите охраняемых объектов, выполняемая в целях безопасного и беспрепятственного осуществления государственной власти в Российской Федерации и исполнения международных обязательств Российской Федерации, осуществляемая на основе совокупности правовых, организационных, охранных, режимных, оперативно-розыскных,

технических, информационных и иных мер⁵⁹. Законом определено, что государственную охрану осуществляют органы государственной охраны, однако не приведен исчерпывающий перечень субъектов, осуществляющих и обеспечивающих государственную охрану, отмечена лишь деятельность в пределах своих полномочий органов федеральной службы безопасности, органов внутренних дел Российской Федерации, войск национальной гвардии Российской Федерации, органов внешней разведки Российской Федерации, Вооруженных Сил Российской Федерации⁶⁰.

Анализ института частной охраны и отдельных ее субъектов, их административно-правового положения демонстрирует, что грамотное реформирование данной сферы невозможно проводить автономно, без учета других субъектов охраны: изменения в области частной охраны повлекут необратимые последствия для ведомственной, вневедомственной охраны. Немаловажным является и то, что структурирование элементов охраны, их анализ продемонстрирует точки соприкосновения этих субъектов, а, соответственно, и конфликт интересов, коррупционные факторы, необходимость разграничения предметов ведения.

Приведем краткую характеристику основных субъектов:

– Федеральная служба охраны Российской Федерации (далее – ФСО РФ), правовую основу деятельности которой составляют Федеральный закон от 27.05.1996 № 57-ФЗ «О государственной охране», Указ Президента России от 19.06.1996 № 938 «О Федеральной службе охраны Российской Федерации»⁶¹, Указ Президента России от 07.08.2004 № 1013 «Вопросы Федеральной службы охраны Российской Федерации» (ч. 1, п.п. 1—3, 8)⁶². В соответствии с Федеральным законом государственная охрана определяется

⁵⁹ О государственной охране [Электронный ресурс] : федер. закон от 27.05.1996 № 57-ФЗ (с изменениями и дополнениями) // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

⁶⁰ Там же.

⁶¹ О Федеральной службе охраны Российской Федерации [Электронный ресурс] : указ Президента РФ от 19.06.1996 № 938 // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

⁶² Вопросы Федеральной службы охраны Российской Федерации [Электронный ресурс] : указ Президента РФ от 07.08.2004 № 1013 ред. от 27.02.2018 // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

как деятельность по обеспечению безопасности объектов государственной охраны и защите охраняемых объектов, выполняемая в целях безопасного и беспрепятственного осуществления государственной власти в Российской Федерации и исполнения международных обязательств Российской Федерации, осуществляемая на основе совокупности правовых, организационных, охранных, режимных, оперативно-розыскных, технических, информационных и иных мер⁶³. Центральное место в ряду органов, осуществляющих обозначенную деятельность, занимает именно ФСО РФ. К числу осуществляемых данной спецслужбой функций относится выработка государственной политики, нормативно-правовое регулирование, контроль и надзор в сфере государственной охраны. Указом Президента структура органов государственной охраны включает в себя ФСО России, ее подразделения, осуществляющие отдельные полномочия ФСО России, военные профессиональные образовательные организации и военные образовательные организации высшего образования ФСО России. Исходя из возложенных на службу задач, ФСО РФ обеспечивает безопасность объектов государственной охраны, обеспечивает защиту охраняемых объектов. Но надо понимать, что речь идет о государственной охране, объекты которой – государственные: «объектом государственной охраны» являются Президент Российской Федерации, некоторые должностные лица, главы иностранных государств и правительств и пр. (ст. 8), а «охраняемыми объектами» выступают здания, строения, сооружения, защита которых осуществляется в целях обеспечения безопасности обозначенных объектов государственной охраны (ст. 1)⁶⁴. Иными словами, ФСО РФ не может оказывать охранные услуги на возмездной основе гражданам и, соответственно, не является участником рынка охранных услуг.

⁶³ О государственной охране [Электронный ресурс] : федер. закон от 27.05.1996 № 57-ФЗ (с изменениями и дополнениями) // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

⁶⁴ О государственной охране [Электронный ресурс] : федер. закон от 27.05.1996 № 57-ФЗ (с изменениями и дополнениями) // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

– система ведомственной охраны. Правовая основа данной сферы представлена общими нормативно-правовыми актами – Федеральным законом от 14.04.1999 № 77-ФЗ "О ведомственной охране"⁶⁵, Постановлением Правительства Российской Федерации от 12 июля 2000 г. № 514 «Об организации ведомственной охраны»⁶⁶, Постановлением Правительства РФ от 30 декабря 1999 г. № 1436 «О специальных средствах и огнестрельном оружии, используемых ведомственной охраной»⁶⁷ - и специальными, отраслевыми – Постановлением Правительства РФ от 04.01.2001 № 1 «Об утверждении Положения о ведомственной охране Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий»⁶⁸, Постановлением Правительства РФ № 960 от 15 декабря 2000 г. «Об утверждении Положения о ведомственной охране Министерства обороны Российской Федерации»⁶⁹, Постановлением Правительства РФ № 239 от 15.04.2002 «О ведомственной охране Министерства сельского хозяйства Российской Федерации»⁷⁰, Постановлением Правительства РФ от 27.06.2009 г. № 540 «Об утверждении Положения о ведомственной охране Федерального агентства железнодорожного транспорта»⁷¹ и пр. Ввиду

⁶⁵ О ведомственной охране [Электронный ресурс] : федер. закон от 14.04.1999 № 77-ФЗ (последняя редакция) // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

⁶⁶ Об организации ведомственной охраны [Электронный ресурс] : постановление Правительства РФ от 12.07.2000 № 514 (с изменениями и дополнениями) // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

⁶⁷ О специальных средствах и огнестрельном оружии, используемых ведомственной охраной [Электронный ресурс] : постановление Правительства РФ от 30.12.1999 № 1436 ред. от 18.01.2018 // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

⁶⁸ Об утверждении Положения о ведомственной охране Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий [Электронный ресурс] : постановление Правительства РФ от 04.01.2001 № 1 (с изменениями и дополнениями) // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

⁶⁹ Об утверждении Положения о ведомственной охране Министерства обороны Российской Федерации [Электронный ресурс] : постановление Правительства РФ от 15.12.2000 № 960 (с изменениями и дополнениями) // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

⁷⁰ О ведомственной охране Министерства сельского хозяйства Российской Федерации [Электронный ресурс] : постановление Правительства РФ от 15.04.2002 № 239 (действующая редакция) // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

⁷¹ Об утверждении Положения о ведомственной охране Федерального агентства железнодорожного транспорта [Электронный ресурс] : постановление Правительства РФ от 27.06.2009 № 540 (с изменениями и дополнениями) // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

отсутствия единого централизованного органа управления ведомственной охраны законодатель дает определение лишь отрасли как таковой – совокупность создаваемых имеющими право на создание ведомственной охраны федеральными государственными органами и организациями органов управления, сил и средств, предназначенных для защиты охраняемых объектов от противоправных посягательств⁷². По сути, ведомственная охрана состоит из двух основных элементов: государственная ведомственная охрана и негосударственная ведомственная охрана. В первом случае ведомственная охрана (в форме федеральных казенных учреждений, федеральных государственных унитарных предприятий, федеральных государственных предприятий или подразделения в структуре самого органа-учредителя) создается и финансируется федеральным органом исполнительной власти, включенным в перечень федеральных органов исполнительной власти, имеющих право создавать ведомственную охрану, утвержденный постановлением Правительства РФ от 12 июля 2000 г. № 514. Соответственно, объектами охраны в данном случае выступают объекты, являющиеся государственной собственностью и (или) находящиеся в сфере ведения соответствующих федеральных органов исполнительной власти⁷³.

Негосударственная ведомственная охрана (далее – НВО) создается федеральными государственными органами, не являющимися федеральными органами исполнительной власти, организациями (государственными корпорациями), в основном, в форме федеральных государственных унитарных предприятий. Охраняемыми объектами являются объекты предприятий, организаций и учреждений соответствующих корпораций (например, ГК «Росатом», «Роскосмос»). Финансирование также осуществляется за счет средств данных организаций.

Таким образом, ведомственная охрана осуществляет вооруженную охрану государственных и негосударственных объектов, транспортных

⁷² О ведомственной охране [Электронный ресурс] : федер. закон от 14.04.1999 № 77-ФЗ (последняя редакция) // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

⁷³ Там же.

средств, грузов и других материальных ценностей, которые находятся в подчинении того или иного ведомства. Отсутствуют услуги по охране различных форм собственности, физических лиц на договорной основе. Законом предусмотрена лишь возможность заключения договоров по защите охраняемых объектов иных форм собственности, находящихся в сфере ведения соответствующих федеральных государственных органов. Иными словами, заключать договоры на оказание охранных услуг с физическими лицами ведомственная охрана не вправе.

– Вневедомственная охрана и ФГУП «Охрана» Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации (сокращенно – ФГУП «Охрана» Росгвардии). Среди субъектов охранного права данная структура является самой сложной, многофункциональной. Ее прародитель – ФГУП «Охрана» МВД России – было создано в 2005 г. рамках реформирования подразделений вневедомственной охраны при органах внутренних дел⁷⁴. Указом Президента Российской Федерации № 157 от 5 апреля 2016 г. "Вопросы Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации", ФГУП «Охрана» МВД России перешло в ведение Росгвардии⁷⁵. Также, согласно распоряжению Правительства Российской Федерации от 18 января 2017 г., № 28-р, ФГУП «Ведомственная охрана объектов промышленности Российской Федерации» вошло в состав ФГУП «Охрана» Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации⁷⁶. Основным правовым актом, регламентирующим деятельность предприятия, является его устав, утвержденный Приказом ФС ВНГ Российской Федерации от 17 ноября 2016 г. №359 «О некоторых вопросах организации деятельности

⁷⁴ Вопросы реформирования вневедомственной охраны при органах внутренних дел Российской Федерации [Электронный ресурс] : постановление Правительства РФ от 11.02.2005 № 66 (с изменениями и дополнениями) // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

⁷⁵ Вопросы Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации [Электронный ресурс] : указ Президента РФ от 05.04.2016 № 157 ред. от 30.09.2016 // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

⁷⁶ О реорганизации ФГУП "Охрана" Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации в форме присоединения к нему ФГУП "Ведомственная охрана объектов промышленности Российской Федерации [Электронный ресурс] : распоряжение Правительства РФ от 18.01.2017 № 28-р // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

федерального государственного унитарного предприятия «Охрана» Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации»⁷⁷. Наиболее важным представляется тот факт, что, являясь коммерческой организацией, ФГУП «Охрана» Росгвардии ведет свою деятельность на основе договоров, заключаемых с физическими и юридическими лицами, частными и государственными структурами. Такая многовекторная деятельность обеспечивает поступления в государственный бюджет за счет оказываемых охранных услуг. Таким образом, ФГУП «Охрана» Росгвардии является активным участником рынка охранных услуг. Возникает следующая ситуация: существует определенный круг объектов, нуждающихся в услугах охраны. Данные услуги могут предоставлять только частные охранные предприятия или ФГУП «Охрана» Росгвардии, так как в силу специфики объектов (например, жилое помещение) иные субъекты охранной структуры (ФСО РФ, ведомственная охрана) подобные услуги оказывать не вправе.

На основании вышеизложенного можно прийти к нескольким выводам.

Во-первых, из всех перечисленных субъектов охраны Федеральная служба охраны России является самой «старой», прочно укоренившейся в правовой системе службой. Она автономна по отношению к другим субъектам, обладает исключительным объектом охранной деятельности, недоступным для иных структур. Соответственно, служба располагается вне рыночной конкуренции и ее деятельность никоим образом не затрагивает интересы иных государственных и негосударственных субъектов охраны.

Во-вторых, частные охранные предприятия и ФГУП «Охрана» Росгвардии – основные конкуренты на рынке охранных услуг. Такое положение обостряет проблему, связанную с образованием Росгвардии:

⁷⁷ О некоторых вопросах организации деятельности федерального государственного унитарного предприятия "Охрана" Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации" (вместе с "Уставом федерального государственного унитарного предприятия "Охрана" Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации") [Электронный ресурс] : приказ Росгвардии от 17.11.2016 № 359 (ред. от 23.08.2017) // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

организация вобрала в себя органы, лицензирующие и контролирующие деятельность частных охранных предприятий с одной стороны и органы вневедомственной охраны вместе с ФГУП «Охрана» с другой. Подобная ситуация недопустима: руководство вневедомственной охраны может оказывать давление на органы, лицензирующие ЧОПы в коммерческих интересах, так как ФГУП «Охрана» Росгвардии – поставщик средств в государственный бюджет. Федеральная служба войск национальной гвардии Российской Федерации как орган исполнительной власти совмещает в себе функции по лицензированию и государственному контролю (надзору) за частной охранной деятельностью с одной стороны и охране имущества физических и юридических лиц по договорам как деятельности ФГУП «Охрана» Росгвардии. Фактически в рамках одной военизированной организации соседствуют две структуры: вневедомственная охрана, являющаяся активным участником рынка охранных услуг, и органы, наделенные властными полномочиями, лицензирующие и контролирующие ЧОПы – главные конкуренты первой структуры. Можно предположить, что лицензирующие органы Росгвардии будут действовать в интересах своих коллег из подразделения вневедомственной охраны. В связи с этим логичным становится вопрос: зачем было включать лицензирующие органы в состав Росгвардии, учитывая, что частную детективную деятельность все-таки оставили в ведении МВД? Относительно этого Президент Российской Федерации в ходе «Прямой линии» отмечал, что «Первое и, пожалуй, основное, что лежит в основе этого решения, заключается в необходимости поставить под особый контроль оборот оружия в стране. И если Вы обратили внимание, это решение связано не просто с выделением Внутренних войск из состава министерства внутренних дел. А с тем, что в этой структуре теперь сосредоточено все, что связано с огнестрельным оружием - это и охрана различного рода, и разрешительная система, и курирование охранных частных структур, и сами собственно Внутренние войска»⁷⁸.

⁷⁸ Максимов И., Президент ответил на 80 вопросов во время "Прямой линии" [Электронный ресурс]

В-третьих, большинство ведомственных изменений, преобразований в сфере субъектов охраны происходит вокруг определенного круга объектов, нуждающихся в охране: происходит процесс перехода охранных объектов, основные участники которого – государственные и негосударственные субъекты охраны. В отношении ведомственной охраны данный процесс происходил следующим образом. В 2002 году группа депутатов, выразивших интересы частного охранного бизнеса, внесла на рассмотрение в Государственную Думу Российской Федерации проект Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О ведомственной охране» № 200212-3. Документ предусматривал, что ведомственная охрана вправе осуществлять охрану только объектов государственных форм собственности. Тем самым большинство объектов инфраструктуры Российской Федерации перешло бы под охрану ЧОПов. Однако инициатива осталась нереализованной. Еще одна крупная, но также безуспешная попытка была произведена лоббирующими интересы частного охранного бизнеса лицами в 2014 году: на рассмотрение Государственную Думу Российской Федерации был внесен проект Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О ведомственной охране» № 500359-6, который содержал нормы, направленные на ликвидацию системы государственной ведомственной охраны под предлогом развития конкуренции на рынке охранных услуг.

Фактически частные охранные предприятия пытаются расширить круг объектов, которые они смогли бы охранять. Речь идет о крупных объектах разных форм собственности, в том числе и государственных, разной степени важности, договоры на охрану которых заключаются на внушительные суммы. Такие попытки на уровне общественных обсуждений, обращений в ФАС, законодательных проектов производятся вокруг Постановления Правительства Российской Федерации от 14.08.1992 № 587 "Вопросы

/ И. Максимов, Д. Сосновский //Российская газета. – «Редакция «Российской газеты» , 2016. – Режим доступа: <https://rg.ru/2016/04/14/olajaj№-tra№sliacii-priamoj-li№ii-s-vladimiro-puti№ym.html>.

частной детективной (сыскной) и частной охранной деятельности", которым утвержден перечень объектов, на которые частная охранная деятельность не распространяется.

Примером таких привлекательных для ЧОПов объектов являются объекты ТЭК. Однако пробелы и двусмысленность современного отечественного законодательства дают благоприятную почву для соперничества субъектов охраны. С одной стороны, пунктом 3 статьи 11 Закона Российской Федерации «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации» установлено, что частная охранная деятельность не распространяется на объекты государственной охраны и охраняемые объекты, предусмотренные Федеральным законом "О государственной охране", а также на объекты, перечень которых утверждается Правительством Российской Федерации (точнее тем самым Постановления Правительства Российской Федерации от 14.08.1992 № 587)⁷⁹. Согласно данному перечню частная охранная деятельность не распространяется на объекты организаций, наделенных полномочиями осуществлять государственное управление использованием атомной энергии, атомные электростанции, специальные грузы, включая ядерные материалы и радиоактивные вещества (в том числе при их транспортировке), и иные ядерные и радиационные объекты (п.17) и объекты электроэнергетики (гидроэлектростанции, государственные районные электростанции, тепловые электростанции, гидроаккумулирующие электростанции, электрические подстанции, геотермальные станции, объекты передачи электрической энергии, оперативно-диспетчерского управления в электроэнергетике и сбыта электрической энергии, объекты нефтяной и нефтехимической промышленности), объекты газовой и газохимической промышленности, отнесенные к опасным производственным объектам, за исключением объектов, которые предназначены для добычи, переработки,

⁷⁹ О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации [Электронный ресурс] : закон от 11.03.1992 № 2487-1 ред. от 05.12.2017 // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

транспортирования, хранения продукции, поставляемой по государственному контракту, а также стратегических предприятий, стратегических акционерных обществ и их дочерних обществ (п.21)⁸⁰. Ведомственная и вневедомственная охрана в соответствии со статьей 8 Федерального закона "О ведомственной охране" осуществляют защиту охраняемых объектов, являющихся государственной собственностью и находящихся в сфере ведения соответствующих федеральных органов исполнительной власти. Защита охраняемых объектов иных форм собственности, находящихся в сфере ведения соответствующих федеральных органов исполнительной власти, осуществляется в соответствии с заключенными договорами (ст. 8)⁸¹.

С другой стороны, Федеральный закон «О безопасности объектов ТЭК» указывает, что существует определенная группа объектов топливно-энергетического комплекса, обеспечение безопасности которых осуществляется исключительно подразделениями и (или) организациями федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере топливно-энергетического комплекса, и (или) федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере вневедомственной охраны, определяются в соответствии с законодательными и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации (ст. 6). То есть Министерство энергетики РФ и (или) ФС ВНГ РФ в лице ФГУП «Охрана» Росгвардии. Однако этим же законом установлено, что для обеспечения физической защиты объекта топливно-энергетического комплекса могут привлекаться подразделения и (или) организации федерального органа исполнительной власти, осуществляющего функции по выработке и реализации государственной

⁸⁰ Вопросы частной детективной (сыскной) и частной охранной деятельности [Электронный ресурс] : постановление Правительства РФ от 14.08.1992 № 587 ред. от 09.09.2015 // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

⁸¹ О ведомственной охране [Электронный ресурс] : федер. закон от 14.04.1999 № 77-ФЗ (последняя редакция) // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

политики и нормативно-правовому регулированию в сфере вневедомственной охраны, подразделения ведомственной охраны, частные охранные организации в зависимости от категории объекта и в соответствии с паспортом безопасности объекта топливно-энергетического комплекса (ст. 9)⁸². То есть осуществление защиты объектов ТЭК частными охранными предприятиями возможно, но ставится в зависимость от присвоенной этим объектам категории опасности: в отношении объектов средней и низкой степени опасности охрана ЧОПов возможна. О подобном категорировании в Постановление Правительства № 587 не говорится в принципе. Естественной является ситуация, когда ЧОПы придерживаются норм, закрепленных Федеральным законом «О безопасности объектов ТЭК», который, по сути, допускает частный охранный бизнес в сферу охраны объектов ТЭК.

Данное утверждение авторов подкрепляется практикой. Учитывая возможность такого двоякого толкования законодательства, ЧОПы просто не рискуют заключать договоры на охрану объектов ТЭК. Организации, которые все-таки осмелились пойти на риск, привлекаются в дальнейшем к административной ответственности. Так, например, Арбитражный суд Нижегородской области вынес решение о привлечении к административной ответственности общества с ограниченной ответственностью «ЧОП «Леон.К.Б.»», заключившее договор на оказание охранных услуг с ООО "Автозаводская ТЭЦ" (требуемый уровень защищенности указанных объектов – средний). В процессе рассмотрения данного дела суд пришел к выводу, что независимо от присвоенной категории опасности объекта, объекты тепловых электростанций подлежат исключительно государственной охране. Также суд привел во внимание правовую позицию ВАС РФ в части, что под действие Федерального закона "О государственной охране" подпадают иные (нежели в Перечне Постановления №587) объекты и

⁸² О безопасности объектов топливно-энергетического комплекса [Электронный ресурс] : федер. закон от 21.07.2011 № 256-ФЗ (последняя редакция) // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

лица, прямо в нем указанные⁸³. Законность отдельных положений Перечня №587, в том числе положений, касающихся объектов электроэнергетики (п. 21), была подтверждена решениями Верховного Суда Российской Федерации от 21 января 2010 года № ГКПИ09-1628 и от 9 апреля 2012 года № АКПИ12-139⁸⁴. Кроме этого, суд учел Определение КС РФ от 21 декабря 2011 года № 1863-О-О, согласно которому включение в Перечень определенных объектов направлено на надлежащее обеспечение безопасности этих объектов ввиду их особого статуса и, следовательно, такое правовое регулирование само по себе не нарушает конституционные права и свободы охраняемых организаций. Суд посчитал, что объект, который взял под охрану ЧОП, относится к объектам электроэнергетики и подлежит специализированной государственной охране⁸⁶.

Описываемый случай не единичен и дает частному охранному бизнесу основания утверждать, что лоббируются интересы государственной охраны.

Кроме этого, и сами собственники объектов ТЭК отдают предпочтение ведомственной охране. Основанием для подобного, на наш взгляд, является соотношение стоимости полученных охранных услуг и их качества. Примеров такого «предпочтения» – множество. Так, в 2009 году Министерство энергетики Российской Федерации издало приказ от 2 июня 2009 года № 172 "Об утверждении Перечня объектов топливно-энергетического комплекса, находящихся в ведении и установленной сфере деятельности Министерства энергетики Российской Федерации, подлежащих ведомственной охране". В указанный перечень были включены не только объекты государственной собственности, но и объекты, находящиеся в

⁸³ Дело № 10083/12 [Электронный ресурс] : постановление Президиума ВАС РФ от 26.02.2013 № // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

⁸⁴ Дело № ГКПИ09-1628 [Электронный ресурс] : решение Верховного Суда Российской Федерации от 21.01.2010 // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

⁸⁵ Дело № АКПИ12-139 [Электронный ресурс] : решение Верховного Суда Российской Федерации от 09.04.2012 // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

⁸⁶ Дело № 1863-О-О [Электронный ресурс] : Определение Конституционного Суда РФ от 21.12.2011 // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

собственности физических лиц⁸⁷. Данное положение противоречило Федеральному закону «О ведомственной охране»: ведомственная охрана осуществляется только в целях охраны объектов, являющихся государственной собственностью и находящихся в сфере ведения соответствующих федеральных органов исполнительной власти, имеющих право на создание ведомственной охраны. Охрана объектов иных форм собственности может осуществляться силами не ведомственной охраны (то есть ЧОПами) на основании заключенных с ними договоров⁸⁸. Суть конфликта выразилась в том, что Минэнерго РФ, действуя в интересах своей ведомственной охраны и нарушая действующее законодательство, отстранило частные охранные организации от возможности заключения договоров на охрану подведомственных объектов. Федеральная антимонопольная служба признала подобные действия министерства нарушающими требования Федерального закона "О защите конкуренции" и вынесла предписание о прекращении министерством нарушения антимонопольного законодательства путем приведения обозначенного приказа в соответствие с Федеральным законом "О ведомственной охране" и постановлением Правительства Российской Федерации от 12.07.2000 № 514 "Об организации ведомственной охраны"⁸⁹. Минэнерго РФ не согласилось с решением и предписанием ФАС России, подав в арбитражный суд иск о признании недействительными решения и предписания ФАС. Этот иск остался без удовлетворения, а приказ – отменен.

Абсолютно такая же ситуация повторилась в 2011 году: Минэнерго издало приказ от 13 декабря 2011 г. № 592 "Об утверждении перечня объектов топливно-энергетического комплекса, обеспечение безопасности

⁸⁷ Об утверждении Перечня объектов топливно-энергетического комплекса, находящихся в ведении и установленной сфере деятельности Министерства энергетики Российской Федерации, подлежащих ведомственной охране [Электронный ресурс] : приказ Министерства энергетики Российской Федерации от 02.06.2009 № 172 // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

⁸⁸ О ведомственной охране [Электронный ресурс] : федер. закон от 14.04.1999 № 77-ФЗ (последняя редакция) // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

⁸⁹ Дело № 1 15/196-09 [Электронный ресурс] : решение Федеральной антимонопольной службы Российской Федерации от 24.11.2009 // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

которых осуществляется исключительно организацией Минэнерго России"⁹⁰. После рассмотрения данного дела ФАС и арбитражным судом, приказ №592 также отменили⁹¹.

Нерешенность вопроса на законодательном уровне привела и к третьему аналогичному приказу Минэнерго: 18 ноября 2013 года был издан приказ №824, согласно которому устанавливается перечень объектов ТЭК, охрана которых с привлечением любых уполномоченных охранных предприятий, за исключением охранного предприятия Минэнерго ФГУП "Ведомственная охрана", запрещается. И в этот раз требования документа распространяется на объекты ТЭК любых форм собственности.

Данными примерами авторы продемонстрировали существующую конкуренцию за охранные объекты между частным сектором охраны и государственным. Однако борьба за охранные объекты происходит и внутри сектора государственной охраны. Как мы отмечали выше, только Федеральная служба охраны Российской Федерации имеет свой исчерпывающий и неприкосновенный перечень объектов и расширять его служба никогда не пыталась.

Сегодня перераспределение объектов в государственном секторе охраны происходит между ведомственной охраной и Росгвардией (ФГУП «Охрана» Росгвардии). Одним из его проявлений стал процесс поглощения недавно созданной структурой государственных унитарных предприятий ведомственной охраны. Так, согласно распоряжению Правительства Российской Федерации от 18 января 2017 г. № 28-р ФГУП «Ведомственная охрана объектов промышленности России», принадлежавшее Министерству промышленности и торговли Российской Федерации, было присоединено к

⁹⁰ Об утверждении перечня объектов топливно-энергетического комплекса, обеспечение безопасности которых осуществляется исключительно организацией Минэнерго России [Электронный ресурс] : приказ Министерства энергетики Российской Федерации от 13.12.2011 № 592 // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

⁹¹ Об отмене приказа Минэнерго России от 13 декабря 2011 г. № 592 "Об утверждении перечня объектов топливно-энергетического комплекса, обеспечение безопасности которых осуществляется исключительно организацией Минэнерго России [Электронный ресурс] : приказ Министерства энергетики Российской Федерации от 01.08.2012 № 362// Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

ФГУП «Охрана» Росгвардии⁹². На официальном сайте министерства указывается, что «в 2016 году Министр промышленности и торговли Российской Федерации Денис Мантуров и директор Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации Виктор Золотов обратились к Председателю Правительства Российской Федерации Дмитрию Медведеву с предложением присоединении ФГУП «Ведомственная охрана объектов промышленности Российской Федерации» к ФГУП «Охрана» Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации»⁹³. Дается понять, что решение о присоединении было обоюдным. По мнению сторон, проводимая реорганизация не приведет к увеличению тарифов на предоставляемые услуги, при этом расширится спектр, повысится качество, а сотрудники продолжат свою работу с сохранением заработной платы, льгот и надбавок в установленном порядке. Отмечается, что цель проведенной реорганизации – исключение дублирующих функций в связи с созданием Росгвардии, повышение качества услуг реорганизуемых охранных предприятий. Анализирую данную цель можно предположить, что существование вневедомственной охраны у других ведомств – также дублирование функций и, соответственно, поглощение Росгвардией ведомственной охраны продолжится. Данный вывод подтверждает позицию Росгвардии, выраженную заместителем директора Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации генерал-лейтенантом полиции Сергеем Лебедевым в декабре 2016 года. Генерал-лейтенант отметил, что "...наблюдается тенденция присоединения ведомственных охран, созданных другими федеральными органами исполнительной власти к ... ФГУП «Охрана» Росгвардии» и «Росгвардия надеется присоединить все ведомственные охраны к ФГУП «Охрана»

⁹² О реорганизации ФГУП "Охрана" Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации в форме присоединения к нему ФГУП "Ведомственная охрана объектов промышленности Российской Федерации" [Электронный ресурс] : распоряжение Правительства Российской Федерации от 18.01.2017 № 28-р // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

⁹³ О планах Росгвардии слить всю ведомственную охрану с ФГУП "Охрана" Росгвардии" [Электронный ресурс]: РИА «Индустрия безопасности». – 2017. – Режим доступа: http://buildi№g.securitymedia.ru/№ews_o№e_5450.html

Росгвардии»⁹⁴. Однако, согласно утвержденному Правительством Российской Федерации Прогнозному плану (программе) приватизации федерального имущества и основным направлениям приватизации федерального имущества на 2017–2019 годы в указанный период планируется приватизировать пока только ФГУП «СВЯЗЬ — безопасность» Министерства связи и массовых коммуникаций Российской Федерации и ФГУП "Научно-технический центр «Охрана» (ГК «Роскосмос»)⁹⁵.

Другой формой существующего противостояния стала уже описываемая выше борьба за объекты охраны. Так, в 2017 году ФС ВНГ РФ распространила письмо от 08.06.2017 № 1/3768 об исключении практики участия ведомственной охраны в конкурентных процедурах на право заключения договоров на охрану объектов и имущества, не относящихся к сферам ведения соответствующих органов исполнительной власти и организаций. В рассматриваемом случае речь идет об объектах, находящихся в ведении Следственного управления Следственного комитета Российской Федерации по Республике Мордовия. По мнению представителей Росгвардии, данные объекты могла брать под охрану только ФГУП «Охрана» Росгвардии, а не ведомственная охрана⁹⁶. Данные действия ФАС РФ расценила как «действия, содержащие признаки нарушения антимонопольного законодательства, в части необоснованного препятствовании осуществлению деятельности федеральным государственным унитарным предприятиям и государственным учреждениям, осуществляющим ведомственную охрану, путем направления писем высшим исполнительным органам государственной власти субъектов

⁹⁴ О планах Росгвардии слить всю ведомственную охрану с ФГУП "Охрана" Росгвардии" [Электронный ресурс]: РИА «Индустрия безопасности». – 2017. – Режим доступа: http://buildiNeg.securitymedia.ru/News_o№ee_5450.html

⁹⁵ Об утверждении прогнозного плана приватизации федерального имущества и основных направлений приватизации федерального имущества на 2017 - 2019 годы [Электронный ресурс] : распоряжение Правительства РФ от 08.02.2017 № 227-р ред. 21.04.2018 // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

⁹⁶ Об исключении практики участия ведомственной охраны в конкурентных процедурах на право заключения договоров на охрану объектов и имущества, не относящихся к сферам ведения соответствующих органов исполнительной власти и организаций [Электронный ресурс] : письмо ФС ВНГ РФ от 08.06.2017 № 1/3768 // Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации Кодекс. – Режим доступа: <http://docs.c№td.ru>.

Российской Федерации об исключении практики участия ведомственной охраны в конкурсах (аукционах) на право заключения договоров на охрану объектов и имущества, не относящихся к сферам ведения соответствующих федеральных органов исполнительной власти и организаций». ФГУП «Охрана» Росгвардии было выдано предупреждение о прекращении описанных выше действий. В своем решении ФАС РФ исходила и из судебной практики: судами отмечалось, что законодательство Российской Федерации не содержит условий, ограничивающих деятельность ведомственной охраны исключительно задачами в отношении только подведомственных ей объектов, в связи с чем участие в закупке на охрану зданий вправе принимать любые заинтересованные лица, соответствующие требованиям к участникам закупки, независимо от ведомственной принадлежности объектов⁹⁷.

На основании вышеизложенного можно прийти к нескольким выводам. Сегодня в юридической науке и практике четко оформилась потребность реформирования административного законодательства, регламентирующего деятельность частных охранников. В связи с этим необходимо: разграничить правовое регулирование частной охранной и частной детективной деятельности; провести кодификацию охранного законодательства. В совокупности своей предлагаемая последовательность действий позволит провести максимально эффективное реформирование, совершенствование института частной охраны и таких ее отдельных субъектов, как частный охранник, его административно-правовое положение. Авторами продемонстрирована существующая конкуренция между субъектами охраны вокруг объектов: государственными (ведомственная охрана, вневедомственная охрана Росгвардии) и негосударственными. В конечном итоге на определение того, какая структура должна охранять тот или иной объект влияют такие показатели, как средства, затрачиваемые на услуги

⁹⁷ По вопросу о заключении государственных контрактов на охрану зданий [Электронный ресурс] : письмо Федеральной антимонопольной службы Российской Федерации от 13.10.2017 № ИА/70852/17 // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

охраны и качество этих услуг. Последнее, в свою очередь, определяется не только профессионализмом сотрудников, но и их административно-правовым статусом (правами, обязанностями, ограничениями и пр.). Изменение административно-правового статуса частного охранника неизбежно затронет положение государственных субъектов охраны.

2.2 Совершенствование системы гарантий законности в деятельности частных охранников

Особенностью правового института частной охраны является его тесное переплетение с экономической сферой: негосударственные охранные предприятия, оказывая частные охранные услуги, выступают активными участниками рыночных отношений. Как мы говорили выше, на рынке охранных услуг существует жесткая конкуренция, разворачивающаяся вокруг объектов: основными соперниками ЧОПов являются ведомственная охрана и ФГУП «Охрана» Росгвардии. В данном соперничестве стоимость охранных услуг и их качество определяют конкурентоспособность негосударственных охранных предприятий. Именно качество предоставляемых охранных услуг напрямую зависит от административно-правового статуса частного охранника, его отдельных элементов. Наибольшего внимания заслуживают требования, предъявляемые к лицам, претендующим на приобретение правового статуса частного охранника и, соответственно, перечень обстоятельств, препятствующих обретению такого.

Подобный интерес обусловлен следующим. За двадцать пять лет, прошедших с момента принятия Закона «О частной и детективной охранной деятельности в Российской Федерации», закрепившим обозначенные требования, социально-экономические условия в стране кардинально изменились. Если в 1990-ые годы в сферу частной охраны шли бывшие сотрудники силовых структур, имевшие специальные или военные звания, опыт, сформированные ранее дисциплину и социальную ответственность,

то сегодня частными охранниками становятся маргинальные элементы, готовые работать за значительно снизившуюся оплату труда лишь потому, что не могут устроиться в иной сфере. Недопущение подобных граждан в сферу частной охраны видится путем ужесточения требований, предъявляемых к лицам, претендующим на приобретение правового статуса частного охранника. Помимо наличия нелицеприятной практики, подобная мера представляется обоснованной и актуальной ввиду нескольких моментов.

Во-первых, частные охранные предприятия играют значительную роль в обеспечении правопорядка. Так, на территории Красноярского края зарегистрировано 464 общества с ограниченной ответственностью, осуществляющих частную охранную деятельность, а более 20 тыс. лиц имеют статус частного охранника⁹⁸. Частные охранники помимо оказания охранных услуг гражданам (например, охрана квартиры), оказывают услуги по обеспечению порядка в местах проведения массовых мероприятий, охране объектов, в отношении которых установлены обязательные требования к антитеррористической защищенности и, что крайне важно, вправе оказывать содействие правоохранительным органам в обеспечении правопорядка, в том числе, в местах оказания охранных услуг и на прилегающих к ним территориях (ст. 3 Закона). Из этого следует, что предлагаемые меры по ужесточению будут отвечать потребностям государства в области охраны общественного порядка.

Во-вторых, ужесточение требований, предъявляемых к лицам, претендующим на приобретение правового статуса частного охранника, расширение перечня обстоятельств, препятствующих его обретению, будет соответствовать также интересам потребителя. Качество получаемых услуг

⁹⁸ Дитковская, К.Д. Привлечение к административной ответственности как ограничение в приобретении правового статус частного охранника / К.Д. Дитковская // сборник материалов XI Всероссийской научной конференции студентов, аспирантов и молодых ученых с международным участием (20–21 апреля 2017 г.). – 2017. – №1. – С. 656 – 659.

повысится за счет профессионализма и благонадежности частных охранников.

Можно было бы добавить и третий пункт, касающийся положительных последствий предлагаемых мер для самих частных охранных предприятий, но в этой области все гораздо сложнее, и эффект получится неоднозначный, двоякий. Частным охранникам, отвечающим завышенным требованиям, придется повышать оплату труда. Здесь необходимо остановиться на самой сущности понятия «требования». Для этого необходимо вернуться к законодательному определению «частного охранника». В соответствии со ст. 1.1. Закона частным охранником является гражданин Российской Федерации, достигший восемнадцати лет, прошедший профессиональное обучение для работы в качестве частного охранника, сдавший квалификационный экзамен, получивший в установленном настоящим Законом порядке удостоверение частного охранника и работающий по трудовому договору с охранной организацией⁹⁹. Иными словами, гражданин приобретает правовой статус частного охранника, проходя три уровня: сдавая экзамен на соответствующую квалификацию по окончании профессионального обучения, получая удостоверение частного охранника в предусмотренном законом порядке и официально трудоустриваясь в ЧОП. Невыполнение хотя бы одного из условий означает невозможность обладания гражданином указанного правового статуса. Исходя из этого, требования, предъявляемые к частным охранникам, также подразделяются на три уровня.

Первый уровень заключается в соответствии квалификационным требованиям, предусмотренным содержанием программ профессионального обучения для работы в качестве частных охранников, и подтвержденным документом о соответствующей квалификации (4, 5 или 6 разряд).

Второй уровень – в соответствии лица лицензионным требованиям, установленным законодательством.

⁹⁹ О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации [Электронный ресурс] : закон от 11.03.1992 № 2487-1 ред. от 05.12.2017 // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

Третий уровень характеризуется уже соответствием необходимым параметрам, предъявляемыми самими ЧОПами. Необходимым видится ужесточить именно лицензионные требования, так как в результате данной меры произойдет отсев самых нежелательных претендентов на правовой статус частного охранника (неоднократно судимых, неспособных в силу возраста или состояния здоровья исполнять служебные обязанности и пр.), после чего негосударственные охранные предприятия вправе подбирать персонал, исходя из своих личных предпочтений. Обязать руководителей негосударственных охранных организаций предъявлять к соискателям работы какие-либо единые требования не представляется возможным с точки зрения трудового законодательства.

Безусловно, существуют частные охранные предприятия, которые в высшей мере тщательно относятся к подбору персонала, что сказывается и на стоимости оказываемых ими услуг. Однако их ограниченные полномочия заметно суживают возможности по проверке данных о претендентах. Исходя из положений статьи 65 Трудового Кодекса РФ, руководство ЧОПа может потребовать от соискателя справку о наличии (отсутствии) судимости и (или) факта уголовного преследования, либо о прекращении уголовного преследования и справку о привлечении (не привлечении) лица к административному наказанию за потребление наркотических средств или психотропных веществ без назначения врача, либо новых потенциально опасных психоактивных веществ¹⁰⁰. Но смысла в этих действиях не будет, т.к. еще на первом уровне соответствия законодательным требованиям лицензирующие органы будут располагать данной информацией и при наличии оснований просто не выдадут гражданину удостоверение частного охранника. А вот иную информацию работодатели просто не вправе требовать (например, о привлечении к административной ответственности за совершение правонарушений, не связанных с наркотическими средствами).

¹⁰⁰ Трудовой кодекс Российской Федерации [Электронный ресурс] : федер. закон от 30.12.2001 № 197-ФЗ ред. от 05.02.2018 // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

Максимум, чем им остается довольствоваться, это не всегда правдивыми заверениями соискателей. Иными словами, в силу своего правового положения, руководство негосударственных охранных организаций при всем желании не в состоянии обладать всем объемом информации о претенденте на работу.

Итак, положительным моментом для частных охранных организаций станет уверенность в том, что трудоустроенный ими частный охранник по своим показателям находится не ниже установленных законодателем лицензионных требований и при отборе руководители уже смогут отдавать предпочтение, только исходя из личных качеств гражданина, его профессионализма и пр. Так, сотрудников ЧОПов, ответственных за подбор кадров, в первую очередь, интересует пол кандидата, его возраст, национальность, физическая подготовка, отношение к военной службе, опыт работы в правоохранительных органах, владение каким-либо видом спорта и пр.

Негативным влиянием же окажется, что ужесточение требований на уровне лицензирования лишит большинство ЧОПов их основного трудового контингента – маргинальных, неоднократно привлекаемых к юридической ответственности лиц, готовых работать за низкую оплату труда. Частным охранникам, соответствующим новым, более высоким требованиям, придется повышать оплату труда, поскольку такие граждане в принципе будут более востребованными на рынке труда.

И, опять же, все упирается в соотношение таких элементов, как качество охранных услуг и стоимость, их взаимозависимость. Качество, помимо субъективных факторов, напрямую зависит от административно-правового статуса частного охранника, и требования, предъявляемые к лицам, претендующим на приобретение такового – только один из его элементов. На основании чего мы приходим к главным тезисам, которыми должны руководствоваться законодатель и правоприменитель в вопросе корректировки административно-правового статуса частного охранника.

Первый: изменение правового положения института частной охраны в принципе и частного охранника в частности невозможно осуществлять без учета тех последствий, что скажутся на правовом положении государственных субъектов охраны. Второй: изменение одной отдельной составляющей административно-правового статуса частного охранника породит необходимость трансформировать и другие: нет смысла предельно ужесточать требования, предъявляемые к лицам, претендующим на правовой статус частного охранника, оставляя при этом без изменения его полномочия, гарантии и пр. В подобной ситуации стоимость охранных услуг возрастет, а качество будет все также уступать качеству услуг, предоставляемых ФГУП «Охрана» Росгвардии, т.к. сотрудники вневедомственной охраны имеют по сравнению с частными охранниками большие полномочий.

Принимая во внимание нецелесообразность кардинального ужесточения требований к лицам, претендующим на приобретение правового статуса частного охранника, возможным видится пойти по принципам категорирования, избирательности. Например, в качестве критерия для ужесточения избрать право применения оружия: повысить требования к охранникам, наделенным правом применения оружия (5 и 6 разрядов). Законодатель не предусматривает каких-либо особых требований к данным категориям охранников: обладатели 4, 5, 6 разрядов проходят процедуру лицензирования на равных условиях.

В качестве другого критерия можно избрать предоставляемые виды охранных услуг:

- 1) защита жизни и здоровья граждан;
- 2) охрана объектов и (или) имущества (в том числе, при его транспортировке), находящихся в собственности, во владении, в пользовании, хозяйственном ведении, оперативном управлении или доверительном управлении, за исключением объектов и (или) имущества, предусмотренных п. 7 ст. 3 Закона;

3) охрана объектов и (или) имущества на объектах с осуществлением работ по проектированию, монтажу и эксплуатационному обслуживанию технических средств охраны, перечень видов которых устанавливается Правительством Российской Федерации, и (или) с принятием соответствующих мер реагирования на их сигнальную информацию;

4) консультирование и подготовка рекомендаций клиентам по вопросам правомерной защиты от противоправных посягательств;

5) обеспечение порядка в местах проведения массовых мероприятий;

6) обеспечение внутриобъектового и пропускного режимов на объектах, за исключением объектов, предусмотренных п. 7 ст. 3 Закона;

7) охрана объектов и (или) имущества, а также обеспечение внутриобъектового и пропускного режимов на объектах, в отношении которых установлены обязательные для выполнения требования к антитеррористической защищенности, за исключением объектов, предусмотренных ч. 3 ст. 11 Закона¹⁰¹.

Однако при ужесточении требований, исходя из данного признака, возникают проблемы. Перечисленные выше виды охранных услуг осуществляются ЧОПом в целом, а не охранником непосредственно: в перечне разрешенных видов услуг, прилагаемых к лицензии на осуществление частной охранной деятельности, предоставляемой негосударственным охранным предприятиям, указываются именно те виды, которые может предоставлять ЧОП. Каждому виду соответствуют конкретные лицензионные требования, но предъявляются они к предприятию в целом. Более того, некоторые из видов услуг осуществляются не частными охранниками, а другими сотрудниками ЧОПа. Так, например, консультирование и подготовку рекомендаций клиентам по вопросам правомерной защиты от противоправных посягательств осуществляется юристом предприятия, должностная инструкция которого предусматривает

¹⁰¹ О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации [Электронный ресурс] : закон от 11.03.1992 № 2487-1 ред. от 05.12.2017 // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

оказание подобных услуг. Лицензионными требованиями для открытия данного вида услуг являются наличие в штатной структуре ЧОПа должности юриста, заверенная им должностная инструкция и подтверждение наличия у него высшего юридического образования. При этом удостоверения частного охранника у лица, исполняющего обязанности юриста, может и не быть. Но для руководителей ЧОПа и для лицензионно-разрешительных, контрольно-надзорных органов проблема выражена еще и в следующем: директорам придется иметь в штате большее количество охранников, т.к. каждый из них должен будет соответствовать требованиям под конкретный вид охранных услуг, что значительно увеличит нагрузку на государственные органы.

Еще одним критерием для варьирования требований, предъявляемых к частным охранникам, может служить сам охраняемый объект, степень его важности и опасности. Так, охрана объектов и (или) имущества, а также обеспечение внутриобъектового и пропускного режимов на объектах, в отношении которых установлены обязательные для выполнения требования к антитеррористической защищенности, требует значительной квалификации охранников, их благонадежности. Однако и здесь возникает аналогичная проблема. Во-первых, действующее законодательство в сфере частной охраны не предусматривает различия между видами охранных услуг и объектами, на которые они распространяются. Во-вторых, варьирование предъявляемых требований в зависимости от вида услуг, а, соответственно, и от объекта, применяется к ЧОПу в целом, а не к частному охраннику. Безусловно, некоторые различия в требованиях к частным охранникам в зависимости от охраняемого ими объекта существуют, но это косвенное следствие, вытекающее из требований, предъявляемым к ЧОПам, и в большей степени речь идет о разнице в квалификации (4, 5 или 6 разряд в зависимости от закрепления за охранником оружия). Если говорить о все том же виде охранных услуг, как охрана объектов и (или) имущества, а также обеспечение внутриобъектового и пропускного режимов на объектах, в отношении которых установлены обязательные для выполнения требования к

антитеррористической защищенности, описываемая ситуация проявляется в следующем. Для того, чтобы ЧОП получил право оказывать данную услугу, ему необходимо соответствовать лицензионным требованиям для этого конкретного вида (предусмотренные пунктами 2.1 – 5 и 7 Положения о лицензировании частной охранной деятельности, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 23 июня 2011 г. № 498)¹⁰², одним из которых является наличие у соискателя лицензии (лицензиата) служебного огнестрельного оружия и специальных средств. Следовательно, и за охранником должно быть закреплено оружие, специальные средства.

Подводя итог сказанному выше, можно заключить, что действующим законодательством предусмотрены лишь общие требования к лицам, претендующим на приобретения правового статуса частного охранника. Особые требования предъявляются в целом к ЧОПам в зависимости от осуществляемых ими видами охранных услуг, что лишь косвенно сказывается на положении частных охранников.

Категорирование частных охранников на данный момент заключается только в наличии нескольких видов их квалификации (разрядность). Но и в этом случае различий в предъявляемых требований не существует. Единственным, можно сказать, опознавательным критерием является документ о квалификации, присвоенной по результатам профессионального обучения: каждому разряду соответствует содержание типовых программ профессионального обучения для работы в качестве частных охранников. Функция лицензионно-разрешительных органов в данном вопросе сводится к тому, что данные программы разрабатываются и утверждаются федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным в сфере частной охранной деятельности, по согласованию с федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации

¹⁰² О некоторых вопросах осуществления частной детективной (сыскной) и частной охранной деятельности [Электронный ресурс] : постановление Правительства РФ от 23.06.2011 № 498 ред. от 09.09.2015 // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере образования¹⁰³.

Таким образом, избирательное ужесточение требований к лицам, претендующим на приобретение правового статуса частного охранника, исходя из критериев права применения оружия, вида охранных услуг или степени важности объекта, представляется довольно сложным: придется перекраивать все охранное законодательство. Кроме этого, данное категорирование целесообразнее производить на основе существующего классифицирования частных охранников по разрядам и производить уже после подтверждения ими права на получение статуса частного охранника. Иными словами, в начале соискатель проходит уровень соответствия лицензионным требованиям, получая удостоверение частного охранника, и только затем проходит профессиональное обучение и сдает экзамен на желаемую и возможную для него квалификацию. Подобная последовательность пойдет во благо и самим соискателям, т.к. распространенной является ситуация, когда гражданин в начале учится, сдает экзамен (естественно, за деньги), подает документы в лицензирующий орган и после проверки этим органов ему выносится решение об отказе в предоставлении услуги вследствие несоответствия гражданина лицензионным требованиям. В связи с этим необходимо ужесточить лицензионные требования, предъявляемые к лицу на первом этапе его приобретения статуса частного охранника.

По каким критериям следует ужесточать лицензионные требования?

Во-первых, возраст частного охранника. Законодателем установлена лишь нижняя граница – 18 лет, верхняя же остается на усмотрение работодателю. Единственным ограничителем в данном вопросе может явиться отрицательное заключение медицинской комиссии: к числу предоставляемых соискателем документов относится медицинское

¹⁰³ О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации [Электронный ресурс] : закон от 11.03.1992 № 2487-1 ред. от 05.12.2017 // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

заключение об отсутствии медицинских противопоказаний к исполнению обязанностей частного охранника. И, если гражданин, ввиду преклонного возраста, не сможет, например, получить положительное заключение офтальмолога, удостоверение частного охранника он, конечно, не получит. Но данный «ограничитель» довольно сомнительный как по причинам того, что комиссию проходят в частных медицинских организациях, и обследование физического состояния гражданина носит поверхностный характер, так и потому, что установленные законодателем медицинские противопоказания не учитывают все возрастные физиологические особенности организма¹⁰⁴.

Если в качестве определенного ориентира, идеала брать сотрудника вневедомственной охраны, на которого распространяются нормы Федерального закона "О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации"¹⁰⁵, предельный возраст можно высчитать следующим образом: к максимально возможным 65 годам прибавить еще 5 лет на возможный контракт, что в сумме составит 70 лет. Иными словами, частный охранник вправе обладать административно-правовым статусом частного охранника в возрастном периоде 18 – 70 лет. И, в отличие от сотрудника ФГУП «Охрана» Росгвардии, не испытывать возрастные ограничения при приобретении статуса, как это происходит при поступлении сотрудника на службу (предельный возраст – 35 лет).

Во-вторых, видится необходимым ужесточить требования, предъявляемые к претендентам на правовой статус частного охранника, по

¹⁰⁴ О порядке проведения медицинского освидетельствования на наличие медицинских противопоказаний к владению оружием и химико-токсикологических исследований наличия в организме человека наркотических средств, психотропных веществ и их метаболитов [Электронный ресурс] : приказ Минздрава России от 30.06.2016 № 441н // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

¹⁰⁵ О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации [Электронный ресурс] : федер. закон от 30.11.2011 № 342-ФЗ (последняя редакция) // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

критерию привлечения к юридической ответственности: административной и уголовной.

Говоря о привлечении к административной ответственности, действующим законодательством в качестве одного из оснований, препятствующих приобретению гражданином правового статуса частного охранника, предусмотрено привлечение к административной ответственности за совершение административных правонарушений в области оборота наркотических средств, психотропных веществ, их аналогов или прекурсоров, растений, содержащих наркотические средства или психотропные вещества либо их прекурсоры, либо их частей, содержащих наркотические средства или психотропные вещества либо их прекурсоры (за исключением административных правонарушений, связанных с потреблением наркотических средств или психотропных веществ без назначения врача) и повторное привлечение в течение одного года к административной ответственности за совершение административных правонарушений, предусмотренных главами 17, 19, 20 Особенной части КоАП РФ¹⁰⁶. Иными словами, удостоверение частного охранника не может получить гражданин, имеющий два и более действующих административных взысканий по приведенным выше правонарушениям. Трудно сказать, чем именно руководствовался законодатель, ограничивая круг недопустимых правонарушений именно этими статьями. Однако можно с уверенностью утверждать, что недопустимость наличия повторного привлечения к административной ответственности за потребление (распитие) алкогольной продукции в местах, запрещенных федеральным законом¹⁰⁷, обуславливает недопущение выполнения служебных обязанностей лицом, злоупотребляющим алкоголем, т.к. высока вероятность, что и в момент

¹⁰⁶ О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации [Электронный ресурс] : закон от 11.03.1992 № 2487-1 ред. от 05.12.2017 // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

¹⁰⁷ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях [Электронный ресурс] : федер. закон от 30.12.2001 № 195-ФЗ ред. от 23.04.2018 // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

исполнения таковых, частный охранник будет находиться в состоянии алкогольного опьянения, тем более, если за охранником закреплено служебное оружие.

Между тем, законодатель не принимает во внимание правонарушения, не отнесенные к 17, 19 и 20 главам КоАП РФ, но также связанные с употреблением веществ, вызывающих алкогольное или наркотическое опьянение, либо психотропных или иных, вызывающих опьянение, веществ. Например, управление транспортным средством водителем, находящимся в состоянии опьянения, передача управления транспортным средством лицу, находящемуся в состоянии опьянения (ст. 12.8 КоАП РФ)¹⁰⁸. Совершение данного правонарушения создает еще большую угрозу общественному порядку и безопасности, нежели появление в общественных местах в состоянии опьянения или потребление (распитие) алкогольной продукции в местах, запрещенных федеральным законом. Данные пробелы законодательства видны на этапе принятия решения лицензионно-разрешительным органом. Более того, обстоятельства, предусмотренные п. 12 ст. 11.1 Закона, являются основанием для лишения лица правового статуса частного охранника, выражающегося в аннулировании действующего удостоверения.

Некоторые шаги в данном направлении уже сделаны законодателем. Так, Федеральным законом "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" от 05.12.2017 № 391-ФЗ в определенной мере сужен пробел, связанный с допущением к работе частным охранником лиц, не привлекавшихся к административной ответственности за потребление наркотических средств или психотропных веществ, но систематически употребляющих их, и, как следствие, признанных больными наркоманией. Обозначенный закон закрепил еще одно основание, препятствующее приобретению лицом правового статуса частного охранника: с 5 декабря 2017 года ограничение распространяется и

¹⁰⁸ Там же.

на лиц, состоящих на учете в органах здравоохранения по поводу психического заболевания, алкоголизма или наркомании¹⁰⁹. Безусловно, подобная мера не может гарантировать абсолютное отсутствие наркоманов в сфере частной охраны, но такие риски заметно снижены.

В качестве решения поставленной проблемы можно пойти по уже предложенной выше схеме сравнения требований, предъявляемых к частным охранникам, и требований, предъявляемых к сотрудникам вневедомственной охраны. Учитывая, что частные охранники в процессе своей деятельности могут применять физическую силу, специальные средства, огнестрельное оружие и оказывают услуги по защите жизни и здоровья граждан, обеспечению порядка в местах проведения массовых мероприятий, охране объектов, в отношении которых установлены обязательные требования к антитеррористической защищенности, способом решения сложившейся ситуации может послужить наложение ограничений на приобретение правового статуса частного охранника аналогичным тем, что предусмотрены для сотрудников органов внутренних дел в части административных взысканий. В соответствии с п. 3 ч. 5 ст. 17 Федерального закона «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» гражданин не может быть принят на службу в органы внутренних дел, если он неоднократно в течение года, предшествовавшего дню поступления на службу в органы внутренних дел, подвергался в судебном порядке административному наказанию за совершенные умышленно административные правонарушения¹¹⁰. Круг недопустимости совершения административных правонарушений тем самым ограничен формой вины, что в отношении частных охранников представляется целесообразнее.

¹⁰⁹ О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации [Электронный ресурс] : федер. закон от 05.12.2017 № 391-ФЗ (последняя редакция) // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

¹¹⁰ О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации [Электронный ресурс] : федер. закон от 30.11.2011 № 342-ФЗ (последняя редакция) // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

Относительно привлечения к уголовной ответственности, действующим законодательством установлено, что не вправе претендовать на приобретение правового статуса частного охранника лица, имеющие судимость за совершение умышленного (только умышленного) преступления, или же лица, которым предъявлено обвинение в совершении преступления и еще не разрешен вопрос о форме вины (умышленно или по неосторожности). Если противоправные деяния лица не признаны виновными или же у лица, подвергнутому уголовному наказанию, судимость погашена или снята, он может претендовать на получение статуса частного охранника. При этом количество судимостей, их периодичность и само преступление, за которое гражданин был судим, его категория не учитываются (берется во внимание только форма вины). Данные основания и так учитываются судом при назначении наказания. Фактически, законодательство в области частной охраны следует из положений уголовного права о том, что все негативные правовые последствия аннулируются после погашения или снятия судимости. Авторы ни в коей мере не собираются выходить за рамки предмета данного магистерского исследования и, тем более, выдвигать предложения по ревизии основополагающих постулатов уголовного и уголовно-исполнительного права, однако тот факт, что лица, например, неоднократно судимые (порой, более восьми раз) за умышленное совершение преступлений против собственности, оказывают охранные услуги по охране имущества, вызывает вполне обоснованные опасения.

Однако в вопросе ужесточения требований к претендентам на правовой статус частного охранника в части привлечения соискателей к уголовной ответственности применять аналогию с сотрудниками вневедомственной охраны, на которых распространяются положения Федерального закона «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», не целесообразно. Гражданин не может быть принят на службу во ФГУП

«Охрана» Росгвардии в случаях, если он был осужден за преступление по приговору суда, вступившему в законную силу и имеет судимость (даже если она снята или погашена); является подозреваемым или обвиняемым по уголовному делу; подвергался уголовному преследованию, которое было прекращено в отношении его за истечением срока давности, в связи с примирением сторон (кроме уголовных дел частного обвинения, прекращенных не менее чем за три года до дня поступления на службу в органы внутренних дел), вследствие акта об амнистии, в связи с деятельным раскаянием, за исключением случаев, если на момент рассмотрения вопроса о возможности принятия на службу преступность деяния, ранее им совершенного, устранена уголовным законом¹¹¹. Подобные радикальные ограничения на приобретение правового статуса частного охранника просто ликвидируют сферу частной охраны в России.

Можно было бы производить более умеренное, избирательное ужесточение в зависимости от вида или категории совершенного умышленного преступления и оказываемого вида охранных услуг, но это также нецелесообразно. Во-первых, довольно трудно определить при наличии погашенной/снятой судимости за совершение каких именно умышленных преступлений нельзя будет оказывать какой-либо вид охранных услуг. На первый взгляд очевидно, что оказывать услуги по охране имущества не может лицо, неоднократно совершавшее преступления против собственности. Но возникает вопрос: а с наличием судимости за совершение преступлений, например, против конституционных прав и свобод человека и гражданина, можно? Где граница допустимого и недопустимого? Определить ее представляется затруднительным. То же касается варьирования требований в зависимости и от категории преступления. Во-вторых, на этапе лицензирования лица, претендующего на приобретения статуса частного

¹¹¹ О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации [Электронный ресурс] : федер. закон от 30.11.2011 № 342-ФЗ (последняя редакция) // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

охранника, он сам не знает, какой именно вид охранных услуг он будет оказывать. Кроме этого, оказываемые охранником виды услуг могут меняться на протяжении всей его трудовой деятельности: проходить новое лицензирование и, соответственно, процесс подтверждения соответствия подобным требованиям для каждого вида охранных услуг будет проблематично как для самого охранника, так и для лицензирующего органа.

Если пойти по логике действующего законодательства и исходить из принципа кратности привлечения к уголовной ответственности, вопрос о границах возможного и допустимого количества судимостей также встанет: имея в прошлом три судимости, лицо вправе получить статус частного охранника, а имея четыре – нет? При всей сложности и неоднозначности, предложенный вариант решения сложившейся проблемы видится на сегодняшний момент заслуживающим права на существование. Например, ввести в качестве обстоятельства, препятствующего приобретению лицом административно-правового статуса частного охранника наличие трех и более судимостей за совершение умышленных преступлений, в том числе снятых или погашенных. Учитывается только форма вины, категория и вид преступления не учитывается.

Помимо ужесточения требований, предъявляемых к лицам, претендующим на приобретение правового статуса частного охранника, в вопросе обеспечения законности деятельности частных охранников важным, по мнению авторов, представляется осуществление государственного контроля (надзора) за соблюдением законодательства Российской Федерации в сфере частной охранной деятельности. Иными словами, ужесточить требования и повысить контроль за их соблюдением, причем второе следует проводить уже сегодня и в условиях действующих требований, хотя, безусловно, эффективнее будет проводить данные меры в совокупности.

Основная проблема в осуществлении контроля за соблюдением законодательства в сфере частной охранной деятельности видится в том, что и законодателем, и правоприменителем делается акцент на частных

охранных предприятиях в целом, на обороте служебного оружия, но не на деятельности самих частных охранников.

Основными нормативно-правовыми актами, регламентирующими порядок осуществления сотрудниками Росгвардии контроля за деятельностью частных охранных предприятий, являются Федеральный закон от 3 июля 2016 г. № 226-ФЗ «О войсках национальной гвардии Российской Федерации»¹¹², Федеральный закон от 13 декабря 1996 г. № 150-ФЗ «Об оружии»¹¹³, Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»¹¹⁴, Закон Российской Федерации от 11 марта 1992 г. № 2487-1 «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации»¹¹⁵, Приказ МВД России от 18 июня 2012 г. № 589 «Об утверждении Административного регламента исполнения Министерством внутренних дел Российской Федерации государственной функции по контролю за частной детективной (сыскной) и охранной деятельностью в Российской Федерации»¹¹⁶. Также важной представляется правовая позиция судов: по смыслу положений ст. 20 Закона РФ "О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации" и Положения о лицензировании частной охранной деятельности (утв. Постановлением Правительства РФ от 23.06.2011 № 498) государственный контроль в сфере осуществления

¹¹² О войсках национальной гвардии Российской Федерации [Электронный ресурс] : федер. закон от 03.07.2016 № 226-ФЗ ред. от 05.12.2017 // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

¹¹³ Об оружии [Электронный ресурс] : федер. закон от 13.12.1996 № 150-ФЗ (последняя редакция) // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

¹¹⁴ О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля [Электронный ресурс] : федер. закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ (последняя редакция) // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

¹¹⁵ О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации [Электронный ресурс] : закон от 11.03.1992 № 2487-1 ред. от 05.12.2017 // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

¹¹⁶ Об утверждении Административного регламента исполнения Министерством внутренних дел Российской Федерации государственной функции по контролю за частной детективной (сыскной) и охранной деятельностью в Российской Федерации [Электронный ресурс] : приказ МВД России от 18.06.2012 № 589 (с изменениями и дополнениями) // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

частной охранной деятельности и в сфере оборота оружия относится к лицензионному контролю¹¹⁷.

Необходимо отметить, что приведенный уже Федеральный закон "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации" от 05.12.2017 № 391-ФЗ в определенной мере конкретизировал и увеличил полномочия Росгвардии в части осуществления контроля за частной охранной деятельностью. В соответствии с новыми изменениями, вступившими в силу с 05.12.2017 г., контроль осуществляют федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный в сфере частной охранной деятельности, и его территориальные органы, а также иные федеральные органы исполнительной власти и подчиненные им органы и подразделения. В целях осуществления государственного контроля за соблюдением лицензиатом лицензионных требований при осуществлении частной охранной деятельности Росгвардия, ее территориальные органы проводят плановую (раз в три года с уведомлением прокурора субъекта) и внеплановую проверки. Указанные проверки проводятся на основании соответствующих распоряжений (приказов). Внеплановая проверка проводится, если в результате проведения плановой проверки выявлены нарушения лицензионных требований; если от органов государственной власти и органов контроля (надзора) получена информация о создающем угрозу здоровью и жизни граждан нарушении лицензиатом законодательства Российской Федерации; если имеются обращения граждан и (или) юридических лиц с жалобами на нарушение их прав и законных интересов действиями (бездействием) лицензиата либо его работников, а также если получена иная информация, подтверждаемая документами и другими доказательствами, свидетельствующими о наличии такого нарушения¹¹⁸.

¹¹⁷ Дело № 02АП-5276/2015 по делу № А17-6750/2014 [Электронный ресурс] : постановление Второго арбитражного апелляционного суда от 28.08.2015 // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

¹¹⁸ О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации [Электронный ресурс] : закон от 11.03.1992 № 2487-1 ред. от 05.12.2017 // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

На практике же в отношении частных охранных предприятий чаще всего проводятся внеплановые выездные проверки в рамках проверки полноты и достоверности сведений, указанных в заявлении и прилагаемых к нему документах, и выполнения соискателем лицензии (лицензиатом) лицензионных требований, то есть данная проверка осуществляется при рассмотрении лицензионного дела (предоставление, продление, переоформление лицензии на осуществление частной охранной деятельности). И частный охранник, фактически, оказывается вне предмета проводимых мероприятий.

Однако основной формой мероприятий, проводимых сотрудниками Росгвардии в отношении непосредственно частных охранников, являются оперативно-профилактические мероприятия («Охранник», например), которые, кстати сказать, не охвачены Законом. В основном подобные мероприятия проводятся в отношении образовательных учреждений, объектов ТЭК и Универсиады, перед выборами и пр. И как раз в этом случае проверяют удостоверение, соответствующую квалификацию, прохождение периодической проверки, наличие на объекте должностной инструкции и прочее. Но оперативно-профилактические мероприятия – нерегулярные и контингент охранников, который ими охватывается – выборочный. Поэтому говорить о них как о форме систематического контроля не совсем уместно.

В вопросе административно-правового статуса частного охранника одна из основных составляющих, на которую направлен контроль со стороны государственных органов, это длящееся состояние соответствия частного охранника требованиям, которые были предъявлены к нему еще на этапе приобретения им данного правового статуса. В этой связи его анализ целесообразнее осуществлять, опять же, исходя из трехступенчатого процесса приобретения лицом административно-правового статуса частного охранника и, соответственно, трех уровней предъявляемых требований: сдавая экзамен на соответствующую квалификацию по окончании

профессионального обучения, получая удостоверение частного охранника в предусмотренным законом порядке и официально трудоустроившись в ЧОП.

Как мы отмечали выше, первая ступень предусматривает прохождение лицом обучения для работы в качестве частного охранника по соответствующим программам профессионального обучения, сдачу экзамена и получение диплома о соответствующей квалификации (4, 5 или 6 разряд). Отметим, что суды в своих решениях неоднократно указывали, что наличие у частных охранников квалификации, подтвержденной удостоверениями охранника, является лицензионным условием при осуществлении охранной деятельности, нарушение которого влечет административную ответственность, предусмотренную частью 3 статьи 14.1 КоАП РФ¹¹⁹¹²⁰. Каким образом осуществляется лицензионный контроль за последующим соответствием охранника присвоенной ранее квалификации? Высший арбитражный суд Российской Федерации разъяснил, что действующее законодательство не содержит положений, обязывающих лиц, имеющих действующее удостоверение охранника, к повторной сдаче квалификационного экзамена для подтверждения этого статуса¹²¹. Предусмотренный вариант – путем прохождения периодической проверки, предмет которой – ранее полученные охранником знания, умения, навыки. Элемент государственного принуждения здесь выражен в том, что прохождение обозначенной проверки – обязанность охранника: в соответствии со ст. 16 Закона частные охранники обязаны ежегодно проходить периодические проверки на пригодность к действиям в условиях, связанных с применением огнестрельного оружия и (или) специальных средств. Содержание периодических проверок, порядок и сроки их проведения определяются уполномоченным органом (Росгвардией, но на

¹¹⁹ Дело 06АП-5031/2011 [Электронный ресурс] : постановление Шестого арбитражного апелляционного суда от 14.12.2011 // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

¹²⁰ Дело № 06АП-1453/2011 [Электронный ресурс] : постановление Шестого арбитражного апелляционного суда от 10.05.2011 // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

¹²¹ Дело № ВАС-11437/11 [Электронный ресурс] : определение ВАС РФ от 19.09.2011 // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

основании Приказа МВД России от 29.06.2012 № 647 (ред. от 17.03.2015) "Об утверждении Положения о проведении органами внутренних дел Российской Федерации периодических проверок частных охранников и работников юридических лиц с особыми уставными задачами на пригодность к действиям в условиях, связанных с применением огнестрельного оружия и специальных средств"¹²². За осуществление охраны сотрудниками, не прошедшими периодическую проверку, предусмотрена административная ответственность. Сегодня периодическая проверка – одна из немногих форм контроля, закреплённая действующим охранным законодательством в отношении непосредственно частных охранников. Однако в данной области присутствуют некоторые проблемы. И в большей мере они связаны не с осуществлением самой проверки, а с тем, с чем приходится сталкиваться сотрудникам Росгвардии при её проведении: повсеместная безграмотность частных охранников. В связи с этим возникают претензии к содержанию программ профессионального обучения для работы в качестве частных охранников, которые разрабатываются и утверждаются федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным в сфере частной охранной деятельности, по согласованию с федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере образования.

В соответствии с Приказом МВД России от 25.08.2014 № 727 "Об утверждении типовых программ профессионального обучения для работы в качестве частного охранника" в примерный учебный план Программы для частного охранника, например, 6 разряда, входят учебные дисциплины по правовой, тактико-специальной, технической, психологической, огневой, специальной физической подготовке, использованию специальных средств,

¹²² Об утверждении Положения о проведении органами внутренних дел Российской Федерации периодических проверок частных охранников и работников юридических лиц с особыми уставными задачами на пригодность к действиям в условиях, связанных с применением огнестрельного оружия и специальных средств [Электронный ресурс] : приказ МВД России от 29.06.2012 № 647 ред. от 17.03.2015 2014 // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

первой помощи и в сумме составляют 266 часов. Решение проблемы низкой квалификации «выпускников» частных образовательных учреждений видится сколько не в увеличении количества часов, отведенных на прохождение каждой дисциплины, а в повышении качества профессионального обучения. В связи с этим необходимо обратиться к основным понятиям, используемым в Федеральном законе от 29.12.2012 № 273-ФЗ "Об образовании в Российской Федерации". Согласно ст. 2 обозначенного закона под профессиональным обучением подразумевается вид образования, который направлен на приобретение обучающимися знаний, умений, навыков и формирование компетенции, необходимых для выполнения определенных трудовых, служебных функций (определенных видов трудовой, служебной деятельности, профессий). Качество образования, а, соответственно, и качество профессионального обучения как вида образования, определено законом как комплексная характеристика образовательной деятельности и подготовки обучающегося, выражающая степень их соответствия федеральным государственным образовательным стандартам, образовательным стандартам, федеральным государственным требованиям и (или) потребностям физического или юридического лица, в интересах которого осуществляется образовательная деятельность, в том числе степень достижения планируемых результатов образовательной программы¹²³.

Возвращаясь в сферу частной охранной деятельности, сущность приведенных выше понятий заключается в следующем. Профессиональное обучение для работы в качестве частного охранника – вид образования, направленный на приобретение лицом знаний, умений, навыков и формирование компетенции, необходимых для выполнения служебных функций частного охранника. Повышение качества обучения для работы в качестве частного охранника подразумевает повышение степени

¹²³ Об образовании в Российской Федерации [Электронный ресурс] : федер. закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ (последняя редакция) // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

соответствия образовательной деятельности и подготовки самого лица установленным стандартам, требованиям и степени достижения планируемых результатов образовательной программы. В соответствии с Приказом МВД России от 25.08.2014 № 727 "Об утверждении типовых программ профессионального обучения для работы в качестве частного охранника" квалификационный экзамен проводится образовательной организацией для определения соответствия полученных знаний, умений и навыков программе профессионального обучения и установления (подтверждения) экзаменуемым лицам квалификационных разрядов. То есть освоил ли программу «выпускник» или не освоил. Проводимый квалификационный экзамен включает в себя практическую квалификационную работу и проверку теоретических знаний в пределах квалификационных требований, указанных в квалификационных справочниках, и (или) профессиональных стандартов. Именно в сфере стандартизации требований к подготовке частных охранников присутствует явственный законодательный пробел. Так, например, в Единый тарифно-квалификационный справочник работ и профессий рабочих "Охранник" 4 - 6 разрядов был внесен только в 2009 году¹²⁴. Сегодня в области обеспечения безопасности Министерством труда и социальной защиты Российской Федерации утверждены только два профессиональных стандарта: «Работник по обеспечению охраны учреждений образования» и «Специалист по приему и обработке экстренных вызовов». Разработан проект профессионального стандарта «Работник по обеспечению охраны учреждений здравоохранения»¹²⁵. Иных профессиональных стандартов просто нет.

Кроме этого, в начале 2017 года Независимый научный фонд «Институт проблем безопасности и устойчивого развития» разработал

¹²⁴ О внесении изменения в Единый тарифно-квалификационный справочник работ и профессий рабочих, выпуск 1 [Электронный ресурс] : приказ Минздравсоцразвития РФ от 17.04.2009 № 199 // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

¹²⁵ Об утверждении профессионального стандарта "Работник по обеспечению охраны образовательных организаций [Электронный ресурс] : приказ Министерства труда и социальной защиты РФ от 11.12.2015 № 1010н // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

профессиональный стандарт «Специалист в области охранной деятельности», в который были включены девять должностей сотрудников частных охранных предприятий. Не вдаваясь в подробности основных положений данного стандарта отметим, что его принятие заблокировали представители Общероссийского отраслевого объединения работодателей в сфере охраны и безопасности «Федеральный координационный центр руководителей охранных структур», усмотрев в его содержании антиотраслевую направленность, способную вызвать социальное напряжение в охранном сообществе и «открытое лоббирование отдельными руководителями Российского союза промышленников и предпринимателей интересов одной из приближенных коммерческих структур Независимого научного фонда «Институт проблем безопасности и устойчивого развития»»¹²⁶. На сегодняшний момент альтернативой критикуемому Федеральным координационным центром руководителей охранных структур профессиональному стандарту является Концепция построения системы развития профессиональных квалификаций в сфере охранной деятельности, разработанная Научно-исследовательским центром «Безопасность». Данная концепция предусматривает расширение перечня самих профессиональных квалификаций (специальностей) и, соответственно, направлений подготовки профессионального обучения¹²⁷.

Стандартизация требований к частным охранникам в зависимости от исполняемой ими трудовой функции на основе представленной выше Концепции с последующим корректированием программ профессионального обучения для работы в качестве частного охранника может стать решением проблемы низкого уровня подготовки лиц, претендующих на приобретение

¹²⁶ Открытое письмо Председателя Правления, члена Общественной палаты Российской Федерации А.М. Козлова, Председателя Общероссийской общественной организации «Профсоюз негосударственной сферы безопасности» Д.Е. Галочкина в Администрацию Президента Российской Федерации, Правительство Российской Федерации и Генеральную прокуратуру Российской Федерации «О защите интересов работников профессионального сообщества в сфере охранных услуг». – Режим доступа: <http://guardi.nfo.o.li.noe/2018/04/19/otkrytoe-pismo-oxra-no-go-soobshhestva/>

¹²⁷ Концепция построения системы развития профессиональных квалификаций в сфере охранной деятельности. – Режим доступа: <http://guardi.nfo.o.li.noe/2018/03/06/34716/>

правового статуса частного охранника. Предлагаемые меры будут способствовать законности в его деятельности частных охранников.

Вторая ступень выражается в получении удостоверения частного охранника в предусмотренном законом порядке и в соответствии лица лицензионным требованиям, установленным законодательством. Необходимо отметить, что требования, предъявляемые к лицам, претендующим на приобретение правового статуса частного охранника, и, соответственно, перечень обстоятельств, препятствующих обретению такового, являются одновременно основаниями для аннулирования удостоверения частного охранника и его изъятия. Как отмечали суды, изъятие удостоверения влечет за собой приостановление правового статуса (специального права) частного охранника¹²⁸. И самая главная проблема в этом направлении возникает в установлении сотрудниками Росгвардии факта наступления таких обстоятельств. Самым очевидным на сегодняшний момент способом и возможностью установления таких фактов являются мероприятия, проводимые сотрудниками в связи с рассмотрением заявления частного охранника на продление, переоформление, выдачу дубликата удостоверения частного охранника: проводится проверка полноты и достоверности представленных в заявлении сведений, документов, приложений к ним; проверка сведений путем направления в информационный центр территориального органа МВД России на региональном уровне (в том числе для проверки по учетам федерального казенного учреждения "Главный информационно-аналитический центр Министерства внутренних дел Российской Федерации") запросов о наличии (отсутствии) у них сведений о привлечении работников к административной ответственности за правонарушения, посягающие на общественный порядок и общественную безопасность или установленный порядок управления, либо в области незаконного оборота наркотических средств, психотропных

¹²⁸ Дело № 33-5875/2011 [Электронный ресурс] : кассационное определение Суда Ханты-Мансийского автономного округа - Югры от 17.01.2012 // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

веществ или их аналогов и потребления без назначения врача наркотических средств или психотропных веществ, а также о судимости и (или) факте уголовного преследования, либо о прекращении уголовного преследования, сведений о нахождении в розыске. Но удостоверение продлевается раз в пять лет, а потребности в переоформлении или получении дубликата у частного охранника может вообще не возникнуть.

Неравномерность законодательного и правоприменительного регулирования данной ситуации наглядно демонстрируется следующими примерами.

Одним из оснований для лишения лица правового статуса частного охранника является привлечение частного охранника к административной ответственности за употребление наркотических средств или психотропных веществ без назначения врача, либо повторного привлечения в течение одного года частного охранника к административной ответственности за совершение административных правонарушений против порядка управления, административных правонарушений, посягающих на институты государственной власти или общественный порядок и общественную безопасность, либо административных правонарушений в области оборота наркотических средств, психотропных веществ, их аналогов или прекурсоров, растений, содержащих наркотические средства или психотропные вещества либо их прекурсоры, либо их частей, содержащих наркотические средства или психотропные вещества либо их прекурсоры, за исключением административных правонарушений, связанных с потреблением наркотических средств или психотропных веществ без назначения врача¹²⁹. Каким образом лицензирующие органы могут узнать о факте привлечения к административной ответственности по соответствующим основаниям? Относительно потребления частным охранником наркотических или психотропных веществ. Возможны два

¹²⁹ О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации [Электронный ресурс] : закон от 11.03.1992 № 2487-1 ред. от 05.12.2017 // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

варианта. Первый: частный охранник употребляет запрещенные вещества, но при этом удачно избегает привлечения к ответственности (просто еще не попался). И второй: употребляет (относительно регулярно) и привлекается к ответственности. В первом случае сотрудник лицензионно-разрешительной системы может установить факт потребления запрещенных веществ следующим образом. В соответствии со ст. 12 Закона частные охранники обязаны ежегодно проходить медицинское освидетельствование на наличие или отсутствие заболеваний, препятствующих исполнению обязанностей частного охранника, в том числе, химико-токсикологическое исследование (далее – ХТИ) наличия в организме человека наркотических средств, психотропных веществ и их метаболитов. Подтверждающие документы передаются частной охранной организацией в федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный в сфере частной охранной деятельности, или его территориальный орган, выдавшие лицензию на осуществление частной охранной деятельности. Относительно медицинского освидетельствования на наличие медицинских противопоказаний к исполнению обязанностей частного охранника, имеются разъяснения Министерства здравоохранения Российской Федерации: оно проводится для соблюдения условий предоставления права на приобретение правового статуса частного охранника¹³⁰. Проблема в том, что частные охранники обязаны проходить медицинское освидетельствование только один раз в год: учитывая физиологические особенности человеческого организма и специфику прохождения ХТИ, данная мера не может быть результативной абсолютно.

Во втором случае сложнее. Частный охранник, принимая во внимание срок выведения следов запрещенных веществ из организма, успешно проходит ХТИ, но привлекается к административной ответственности за потребление наркотических средств. Срок продлять удостоверение не

¹³⁰ Разъяснения № 14-2/2137186 [Электронный ресурс] : письмо Министерства здравоохранения Российской Федерации от 22 декабря 2017 г. // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

подошел, переоформлять или получать дубликат потребности нет, т.е. юридического основания для направления запроса в ГИАЦ МВД в рамках рассмотрения лицензионного дела нет.

Решить обозначенную проблему можно было бы, обязав сотрудников Росгвардии раз в какой-либо установленный срок проводить проверку о факте привлечения к административной ответственности за совершение соответствующих правонарушений. Например, путем направления того же электронного запроса в ГИАЦ МВД. Подобная практика проводилась ранее сотрудниками лицензионно-разрешительной системы в пору ее подведомственности МВД, но являлась личной инициативой сотрудников и была не регламентирована законодательно. Сегодня же проводить подобные мероприятия просто не представляется возможным: частных охранников много, сотрудников Росгвардии – недостаточно и они перегружены работой.

Можно предложить более сложный в реализации, но эффективный путь решения проблемы. Обратиться к правоприменительной и законодательной практике советского времени, а именно: должностное лицо, составившее протокол об административном правонарушении или судьи/органы/должностные лица, принимающие решение по делу об административном правонарушении, должны сообщать о факте совершения правонарушения и привлечения к ответственности по месту работы правонарушителя, т.е. руководителя частного охранного предприятия. Но, принимая во внимания, что руководство ЧОПа может сокрыть данную информацию от лицензионно-разрешительных органов и расторгнуть трудовой договор с провинившимся охранником «задним числом», целесообразнее усилить межведомственное взаимодействие: предоставлять данную информацию непосредственно сотрудникам Росгвардии.

Третья ступень в процессе приобретения лицом правового статуса частного охранника – это официальное трудоустройство в частное охранное предприятие, так как в соответствии со ст. 11.1 Закона частный охранник в соответствии с полученной квалификацией пользуется предусмотренными

правами только в период выполнения трудовой функции в качестве работника частной охранной организации. Помимо заключенного трудового договора, соответствующей записи в трудовой книжки, трудоустройство частного охранника фиксируется личной карточкой частного охранника, сведения о которой в обязательном порядке вносятся в его удостоверение. Статьей 12 Закона закреплено, что обязательным требованием является наличие у работников частной охранной организации, осуществляющих охранные услуги, личной карточки охранника, выданной федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным в сфере частной охранной деятельности, или его территориальным органом, то есть Росгвардией. Соответственно, осуществление охраны лицами без личной карточки частного охранника является правонарушением, предусматривающим административную ответственность. Данное утверждение подтверждается многочисленными решениями судов. В частности, суды разъясняли, что наличие у частных охранников, осуществляющих охранные функции, личной карточки охранника, выданной в установленном законом порядке органами внутренних дел, является лицензионным условием при осуществлении охранной деятельности, нарушение которого влечет административную ответственность, предусмотренную ч. 3 ст. 14.1 КоАП РФ¹³¹¹³²¹³³¹³⁴.

Трудности заключаются в следующем: наличие у частного охранника личной карточки, соответствующей отметки в удостоверении не гарантирует того, что он в действительности трудоустроен, т.к. для ее оформления требуется только копия приказа о приеме частного охранника на работу. Такие приказы – документ, не имеющий юридической силы: зачастую

¹³¹ Дело № 05АП-11413/2014 [Электронный ресурс] : постановление Пятого арбитражного апелляционного суда от 22.10.2014 // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

¹³² Дело № А60-19307/2012 [Электронный ресурс] : решение Арбитражного суда Свердловской области от 02.05.2012 // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

¹³³ Дело № 17АП-7588/2012-АК [Электронный ресурс] : постановление Семнадцатого арбитражного апелляционного суда от 15.08.2012 // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

¹³⁴ Дело № А65-9703/2013 [Электронный ресурс] : постановление Одиннадцатого арбитражного апелляционного суда от 30.08.2013 // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

руководители частных охранных организаций делают поддельные приказы. С одной стороны, контроль за соблюдением трудового законодательства не входит в полномочия Росгвардии. Кроме этого, в Законе четко указано: должна быть личная карточка, а официально или неофициально трудоустроен частный охранник – вопрос второстепенный. Распространены случаи, когда недобросовестные частные охранные предприятия делают поддельные приказы о трудоустройстве, на их основании оформляют в лицензирующих органах личные карточки. Затем, при возникновении трудовых споров выясняется, что этот приказ и личная карточка – единственные доказательства того, что частный охранник работал, а трудовой договор не заключен, запись в трудовой книжке не произведена. Можно предположить, что будет целесообразнее требовать от работодателей частного охранника при оформлении его личной карточки не копию приказа о приеме на работу, а копию трудовой книжки, заверенную ЧОПом. Следует сказать, что данная проблема возникает в связи с тем, что в нормативно-правовых актах отсутствует перечень документов, необходимых для оформления личной карточки частного охранника, и в действительности при оформлении данного документа сотрудники лицензионно-разрешительных органов руководствуются сложившейся ранее практикой.

Таким образом, оптимизировать административно-правовой статус частного охранника возможно по следующим направлениям совершенствования административного законодательства, регламентирующего деятельность частных охранников.

Во-первых, необходимо разграничить существующее сегодня объединенное правовое регулирование частной охранной и частной детективной деятельности, в том числе, путем издания новых законов: «О частной охранной деятельности в Российской Федерации» и «О частной детективной деятельности в Российской Федерации».

Во-вторых, любые изменения правового регулирования частной охранной деятельности необходимо производить с учетом их последствий

для иных субъектов охранной деятельности в Российской Федерации и присутствующей сегодня рыночной конкуренции между ними и частными охранными предприятиями.

В-третьих, видится целесообразным кодифицировать охранное законодательство в целом с выделением отдельной ниши для частной охранной деятельности. Это представляется возможным путем издания Федерального закона «Об охранной деятельности в Российской Федерации», в содержание которого будут включены тексты действующих законов «О государственной охране», «О Федеральной службе охраны Российской Федерации», «О ведомственной охране», «О войсках национальной гвардии Российской Федерации» (в части охранной деятельности), «О безопасности объектов ТЭК» (в части обеспечения их безопасности), Устава ФГУП «Охрана» Росгвардии и усовершенствованные основные нормативно-правовые акты в сфере частной охранной деятельности: предлагаемый выше Федеральный закон «О частной охранной деятельности в Российской Федерации» и постановление Правительства Российской Федерации от 14.08.1992 №587. В планируемом кодифицированном нормативно-правовом акте должна быть представлена единая система субъектов охранной деятельности с выделением полномочий и предметов ведения каждого из них. Не смотря на всю амбициозность предлагаемого решения, данная мера будет способствовать преодолению существующего сегодня столкновения интересов субъектов охранной деятельности в России – государственных и негосударственных, что, в свою очередь, повысит качество предоставляемых охранных услуг.

В-четвертых, ужесточить требования, предъявляемые к лицам, претендующим на приобретение правового статуса частного охранника, а именно:

– установить предельный возраст, изложив пункт 2 статьи 1.1 Закона Российской Федерации «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации» в следующей редакции: «частный охранник –

гражданин Российской Федерации в возрасте от 18 до 70 лет, прошедший профессиональное обучение для работы в качестве частного охранника, сдавший квалификационный экзамен, получивший в установленном настоящим Законом порядке удостоверение частного охранника и работающий по трудовому договору с охранной организацией»;

– в вопросе привлечения к административной ответственности как одного из оснований, препятствующих приобретению лицом правового статуса частного охранника, ограничить круг недопустимости совершения административных правонарушений умышленной формой вины, исключив пункт 13 части 2 статьи 11.1 Закона «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации» и изложив пункт 12 части 2 статьи 11.1 в следующей редакции: «повторно привлеченные в течение одного года к административной ответственности за совершенные умышленно административные правонарушения, – до окончания срока, в течение которого лицо считается подвергнутым административному наказанию»;

– в вопросе привлечения к уголовной ответственности как одного из оснований, препятствующих приобретению лицом правового статуса частного охранника, ограничить круг недопустимости наличия судимости кратностью и формой вины совершенного преступления, изложив пункт 5 части 2 статьи 11.1 Закона «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации» в следующей редакции: «имеющие три и более судимости за совершение умышленных преступлений, в том числе снятые либо погашенные».

В-пятых, повысить качество профессионального обучения для работы в качестве частного охранника путем издания соответствующих профессиональных стандартов частных охранников и приведения программ обучения в соответствии с ними, что будет способствовать повышению законности в их деятельности.

В-шестых, для обеспечения законности в деятельности частных охранников приемлемым является повышение контроля со стороны

федерального органа исполнительной власти, уполномоченного в сфере частной охранной деятельности за соблюдением законодательства Российской Федерации в сфере частной охранной деятельности. В частности:

– усилить межведомственное взаимодействие с правоохранительными органами, а именно обязать должностных лиц, составивших протокол об административном правонарушении либо судей/органов/должностных лиц, принявших решение по делу об административном правонарушении, сообщать о факте совершения правонарушения и привлечения к ответственности частного охранника в территориальный орган Росгвардии по месту его жительства;

– обеспечить выполнение обязательного лицензионного требования о наличии у частного охранника личной карточки охранника, выданной уполномоченным органом, как подтверждения факта его официального трудоустройства путем внесения следующих изменений в Административный регламент Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по выдаче лицензии на частную охранную деятельность: абзац первый подпункта 9.5 после слов «лицам, принятым в штат организации» дополнить словами «к которому прилагаются копия трудовой книжки с внесенной записью о трудоустройстве, заверенная руководителем частного охранного предприятия».

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Подводя основные итоги магистерского исследования, можно сделать следующие выводы:

1) правовой институт частной охранной деятельности был законодательно закреплён только в 1992 г. с изданием Закона Российской Федерации «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации». За свою чуть более, чем двадцатипятилетнюю историю, он претерпел несколько этапов реформирования, последний из которых происходит и сегодня;

2) анализ административно-правового положения частных охранников в государствах-участниках Содружества Независимых Государств демонстрирует, что в силу экономических, политических, социальных особенностей Российской Федерации для отечественного права характерна своя самобытная и довольно обособленная модель правового регулирования данной сферы. В связи с этим перенимать и адаптировать зарубежный опыт регулирования частной охранной деятельности представляется затруднительным;

3) существует пласт научно-теоретических исследований, рассматривающих частного охранника как одного из субъектов обеспечения охраны общественного порядка. Немногочисленные работы, непосредственным предметом которых является административно-правовой статус частного охранника, устарели и не учитывают происходящих изменений;

4) результаты анализа законодательства в сфере частной охраны, судебной и правоприменительной практики указывают на неоднородность, противоречивость административно-правовой основы деятельности частных охранников, фрагментарности ее правового регулирования;

5) описываемая ситуация в законодательном регулировании приводит к проблемам, проявляющимся в правоприменительной практике и требующим скорейшего решения. Оптимизировать административно-

правовой статус частного охранника видится возможным, пойдя по следующим направлениям: систематизации охранного законодательства, ужесточения требований, предъявляемым к лицам, претендующим на приобретение административно-правового статуса частного охранника, ужесточения и повышения эффективности контроля за их деятельностью;

б) в направлении систематизации охранного законодательства необходимо:

6.1) разграничить существующее сегодня объединенное правовое регулирование частной охранной и частной детективной деятельности, в том числе, путем издания новых законов: «О частной охранной деятельности в Российской Федерации» и «О частной детективной деятельности в Российской Федерации»;

6.2) учитывать, что любые изменения правового регулирования частной охранной деятельности необходимо производить с учетом их последствий для иных субъектов охранной деятельности в Российской Федерации и присутствующей сегодня рыночной конкуренции между ними и частными охранными предприятиями;

6.3) кодифицировать охрannое законодательство в целом с выделением отдельной ниши для частной охранной деятельности путем издания Федерального закона «Об охранной деятельности в Российской Федерации», в содержание которого будут включены тексты действующих законов «О государственной охране», «О Федеральной службе охраны Российской Федерации», «О ведомственной охране», «О войсках национальной гвардии Российской Федерации» (в части охранной деятельности), «О безопасности объектов ТЭК» (в части обеспечения их безопасности), Устава ФГУП «Охрана» Росгвардии и усовершенствованные основные нормативно-правовые акты в сфере частной охранной деятельности: предлагаемый выше Федеральный закон «О частной охранной деятельности в Российской Федерации» и постановление Правительства Российской Федерации от 14.08.1992 №587. В планируемом

кодифицированном нормативно-правовом акте должна быть представлена единая система субъектов охранной деятельности с выделением полномочий и предметов ведения каждого из них. Не смотря на всю амбициозность предлагаемого решения, данная мера будет способствовать преодолению существующего сегодня столкновения интересов субъектов охранной деятельности в России – государственных и негосударственных, что, в свою очередь, повысит качество предоставляемых охранных услуг;

7) в направлении ужесточения требований, предъявляемым к лицам, претендующим на приобретение административно-правового статуса частного охранника необходимо:

7.1) установить предельный возраст, изложив пункт 2 статьи 1.1 Закона «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации» в следующей редакции: «частный охранник – гражданин Российской Федерации в возрасте от 18 до 70 лет, прошедший профессиональное обучение для работы в качестве частного охранника, сдавший квалификационный экзамен, получивший в установленном настоящим Законом порядке удостоверение частного охранника и работающий по трудовому договору с охранной организацией»;

7.2) в вопросе привлечения к административной ответственности как одного из оснований, препятствующих приобретению лицом правового статуса частного охранника, ограничить круг недопустимости совершения административных правонарушений умышленной формой вины, исключив пункт 13 части 2 статьи 11.1 Закона «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации» и изложив пункт 12 части 2 статьи 11.1 в следующей редакции: «повторно привлеченные в течение одного года к административной ответственности за совершенные умышленно административные правонарушения, – до окончания срока, в течение которого лицо считается подвергнутым административному наказанию»;

7.3) в вопросе привлечения к уголовной ответственности как одного из оснований, препятствующих приобретению лицом правового статуса

частного охранника, ограничить круг недопустимости наличия судимости кратностью и формой вины совершенного преступления, изложив пункт 5 части 2 статьи 11.1 Закона «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации» в следующей редакции: «имеющие три и более судимости за совершение умышленных преступлений, в том числе снятые либо погашенные»;

7.4) повысить качество профессионального обучения для работы в качестве частного охранника путем издания соответствующих профессиональных стандартов частных охранников и приведения программ обучения в соответствии с ними, что будет способствовать повышению законности в их деятельности;

8) в направлении ужесточения и повышения эффективности контроля за их деятельностью частных охранников необходимо:

8.1) для обеспечения законности в деятельности частных охранников приемлемым является повышение контроля со стороны федерального органа исполнительной власти, уполномоченного в сфере частной охранной деятельности за соблюдением законодательства Российской Федерации в сфере частной охранной деятельности;

8.2) усилить межведомственное взаимодействие с правоохранительными органами, а именно обязать должностных лиц, составивших протокол об административном правонарушении либо судей/органов/должностных лиц, принявших решение по делу об административном правонарушении, сообщать о факте совершения правонарушения и привлечения к ответственности частного охранника в территориальный орган Росгвардии по месту его жительства;

8.3) обеспечить выполнение обязательного лицензионного требования о наличии у частного охранника личной карточки охранника, выданной уполномоченным органом, как подтверждения факта его официального трудоустройства путем внесения следующих изменений в Административный регламент Министерства внутренних дел Российской

Федерации по предоставлению государственной услуги по выдаче лицензии на частную охранную деятельность: абзац первый подпункта 9.5 после слов «лицам, принятым в штат организации» дополнить словами «к которому прилагаются копия трудовой книжки с внесенной записью о трудоустройстве, заверенная руководителем частного охранного предприятия».

Таким образом, результаты магистерского исследования учитывают накопленный теоретический опыт, произошедшие изменения в законодательном регулировании сферы частной охраны, правоприменительную практику и позволят оптимизировать административно-правовой статус частного охранника в Российской Федерации. Сформулированные оригинальные способы решения присутствующих в данной области проблем могут быть использованы в законотворческой деятельности, а также непосредственно в работе органов, уполномоченных в сфере частной охранной деятельности. Кроме этого, полученные выводы могут быть полезны для дальнейших исследований в области обозначенной темы.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

Нормативно-правовые акты и официальные документы

1. Конституция Российской Федерации [Электронный ресурс] : 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) // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.
2. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях [Электронный ресурс] : федер. закон от 30.12.2001 № 195-ФЗ ред. от 23.04.2018 // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.
3. Трудовой кодекс Российской Федерации [Электронный ресурс] : федер. закон от 30.12.2001 № 197-ФЗ ред. от 05.02.2018 // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.
4. Уголовный кодекс Российской Федерации [Электронный ресурс] : федер. закон от 13.06.1996 № 63-ФЗ ред. от 23.04.2018 // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.
5. О безопасности объектов топливно-энергетического комплекса [Электронный ресурс] : федер. закон от 21.07.2011 № 256-ФЗ (последняя редакция) // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.
6. О ведомственной охране [Электронный ресурс] : федер. закон от 14.04.1999 № 77-ФЗ (последняя редакция) // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.
7. О внесении изменений в Закон Российской Федерации О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации

[Электронный ресурс] : федер. закон от 31.12.2014 № 534-ФЗ (последняя редакция) // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

8. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации [Электронный ресурс] : федер. закон от 05.12.2017 № 391-ФЗ (последняя редакция) // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

9. О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием государственного контроля в сфере частной охранной и детективной деятельности [Электронный ресурс] : федер. закон от 22.12.2008 № 272-ФЗ (последняя редакция) // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

10. О войсках национальной гвардии Российской Федерации [Электронный ресурс]: федер. закон от 03.07.2016 № 226-ФЗ ред. от 05.12.2017 // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

11. О государственной охране [Электронный ресурс] : федер. закон от 27.05.1996 № 57-ФЗ (с изменениями и дополнениями) // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

12. О дополнениях в Положение о разработке модельных законодательных актов и рекомендаций Межпарламентской Ассамблеи государств - участников Содружества Независимых Государств [Электронный ресурс] : постановление от 25.11.2008 №31-21 // Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации Кодекс. – Режим доступа: <http://docs.cntd.ru>.

13. О защите конкуренции [Электронный ресурс] : федер. закон от 26.07.2006 №135-ФЗ (последняя редакция) // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

14. О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля [Электронный ресурс] : федер. закон от 26.12.2008 № 294-ФЗ (последняя редакция) // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

15. О кооперации в СССР [Электронный ресурс] : закон СССР от 26.05.1988 № 8998-ХІ ред. от 15.04.1998 (утратил силу) // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

16. О негосударственной (частной) охранной деятельности [Электронный ресурс] : модельный закон (принят постановлением Межпарламентской Ассамблеи государств - участников СНГ от 27.03.2017 №46-22) // Официальный сайт Межпарламентской Ассамблеи государств — участников Содружества Независимых Государств. – Режим доступа: <http://iacis.ru/activities/documents/?category=80>.

17. О негосударственной (частной) охранной деятельности и негосударственной (частной) сыскной деятельности [Электронный ресурс] : модельный закон (принят постановлением Межпарламентской Ассамблеи государств - участников СНГ от 16.06. 2003 № 21-6) // Информационно-правовой портал ГАРАНТ.РУ. – Режим доступа: <http://www.garant.ru>.

18. О негосударственной (частной) сыскной деятельности [Электронный ресурс] : модельный закон (принят постановлением Межпарламентской Ассамблеи государств - участников СНГ от 27.03.2017 №46-23) // Официальный сайт Межпарламентской Ассамблеи государств — участников Содружества Независимых Государств. – Режим доступа: <http://iacis.ru/activities/documents/?category=80>.

19. О регулировании отдельных видов деятельности кооперативов в соответствии с Законом о кооперации в СССР [Электронный ресурс] : постановление Совета Министров СССР от 29.12.1988 № 1468 (утратил силу)

// Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

20. О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации [Электронный ресурс] : федер. закон от 30.11.2011 № 342-ФЗ (последняя редакция) // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

21. О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации [Электронный ресурс] : закон от 11.03.1992 № 2487-1 ред. от 05.12.2017 // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

22. Об образовании в Российской Федерации [Электронный ресурс] : федер. закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ (последняя редакция) // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

23. Об общественных объединениях [Электронный ресурс] : закон СССР от 09.10.1990 № 1708-1 ред. от 19.05.1995 (утратил силу) // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

24. Об оружии [Электронный ресурс] : федер. закон от 13.12.1996 № 150-ФЗ (последняя редакция) // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

25. Об охранной деятельности [Электронный ресурс] : закон Республики Казахстан от 19.10.2000 № 85-ІІ ред. от 11.07.2017 г. – Режим доступа: http://oneli.kz/Document/?doc_id=1020355#pos=0;0.

26. Об охранной деятельности в Республике Беларусь [Электронный ресурс] : закон Республики Беларусь от 08.11.2006 № 175-З ред. 04.05.2012. – Режим доступа: http://belzakon.net/Законодательство/Закон_РБ/2006/780.

27. Вопросы реформирования вневедомственной охраны при органах внутренних дел Российской Федерации [Электронный ресурс] :

постановление Правительства РФ от 11.02.2005 № 66 (с изменениями и дополнениями) // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

28. Вопросы частной детективной (сыскной) и частной охранной деятельности [Электронный ресурс] : постановление Правительства РФ от 14.08.1992 № 587 ред. от 09.09.2015 // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

29. О ведомственной охране Министерства сельского хозяйства Российской Федерации [Электронный ресурс] : постановление Правительства РФ от 15.04.2002 № 239 (действующая редакция) // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

30. О некоторых вопросах осуществления частной детективной (сыскной) и частной охранной деятельности [Электронный ресурс] : постановление Правительства РФ от 23.06.2011 № 498 ред. от 09.09.2015 // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

31. О специальных средствах и огнестрельном оружии, используемых ведомственной охраной [Электронный ресурс] : постановление Правительства РФ от 30.12.1999 № 1436 ред. от 18.01.2018 // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

32. Об организации ведомственной охраны [Электронный ресурс] : постановление Правительства РФ от 12.07.2000 № 514 (с изменениями и дополнениями) // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

33. Об утверждении Положения о ведомственной охране Министерства обороны Российской Федерации [Электронный ресурс] : постановление Правительства РФ от 15.12.2000 № 960 (с изменениями и

дополнениями) // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

34. Об утверждении Положения о ведомственной охране Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий [Электронный ресурс] : постановление Правительства РФ от 04.01.2001 № 1 (с изменениями и дополнениями) // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

35. Об утверждении Положения о ведомственной охране Федерального агентства железнодорожного транспорта [Электронный ресурс] : постановление Правительства РФ от 27.06.2009 № 540 (с изменениями и дополнениями) // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

36. О Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006 - 2010 годах [Электронный ресурс] : распоряжение Правительства Российской Федерации от 25.10.2005 № 1789-р ред. от 10.03.2009 // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

37. О реорганизации ФГУП "Охрана" Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации в форме присоединения к нему ФГУП "Ведомственная охрана объектов промышленности Российской Федерации" [Электронный ресурс] : распоряжение Правительства Российской Федерации от 18.01.2017 № 28-р // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

38. О реорганизации ФГУП "Охрана" Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации в форме присоединения к нему ФГУП "Ведомственная охрана объектов промышленности Российской Федерации" [Электронный ресурс] : распоряжение Правительства РФ от 18.01.2017 № 28-р // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

39. Об утверждении прогнозного плана приватизации федерального имущества и основных направлений приватизации федерального имущества на 2017 - 2019 годы [Электронный ресурс] : распоряжение Правительства РФ от 08.02.2017 № 227-р ред. 21.04.2018 // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

40. Об утверждении Административного регламента исполнения Министерством внутренних дел Российской Федерации государственной функции по контролю за частной детективной (сыскной) и охранной деятельностью в Российской Федерации [Электронный ресурс] : приказ МВД России от 18.06.2012 № 589 (с изменениями и дополнениями) // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

41. Об утверждении административных регламентов Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственных услуг по выдаче лицензии на частную детективную (сыскную) деятельность, лицензии на частную охранную деятельность и удостоверения частного охранника [Электронный ресурс] : приказ МВД России от 29.09.2011 № 1039 ред. от 30.12.2014 // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

42. Об утверждении Положения о проведении органами внутренних дел Российской Федерации периодических проверок частных охранников и работников юридических лиц с особыми уставными задачами на пригодность к действиям в условиях, связанных с применением огнестрельного оружия и специальных средств [Электронный ресурс] : приказ МВД России от 29.06.2012 № 647 ред. от 17.03.2015 2014 // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

43. Об утверждении типовых программ профессионального обучения для работы в качестве частного охранника [Электронный ресурс] : приказ МВД России от 25.08.2014 № 727 // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

44. О порядке проведения медицинского освидетельствования на наличие медицинских противопоказаний к владению оружием и химико-токсикологических исследований наличия в организме человека наркотических средств, психотропных веществ и их метаболитов [Электронный ресурс] : приказ Минздрава России от 30.06.2016 № 441н // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

45. Разъяснения № 14-2/2137186 [Электронный ресурс] : письмо Министерства здравоохранения Российской Федерации от 22 декабря 2017 г. // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

46. О внесении изменения в Единый тарифно-квалификационный справочник работ и профессий рабочих, выпуск 1 [Электронный ресурс] : приказ Минздравсоцразвития РФ от 17.04.2009 № 199 // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

47. Об утверждении профессионального стандарта "Работник по обеспечению охраны образовательных организаций [Электронный ресурс] : приказ Министерства труда и социальной защиты РФ от 11.12.2015 № 1010н // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

48. Об отмене приказа Минэнерго России от 13 декабря 2011 г. № 592 "Об утверждении перечня объектов топливно-энергетического комплекса, обеспечение безопасности которых осуществляется исключительно организацией Минэнерго России [Электронный ресурс] : приказ Министерства энергетики Российской Федерации от 01.08.2012 № 362// Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

49. Об утверждении Перечня объектов топливно-энергетического комплекса, находящихся в ведении и установленной сфере деятельности Министерства энергетики Российской Федерации, подлежащих

ведомственной охране [Электронный ресурс] : приказ Министерства энергетики Российской Федерации от 02.06.2009 № 172 // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

50. Об утверждении перечня объектов топливно-энергетического комплекса, обеспечение безопасности которых осуществляется исключительно организацией Минэнерго России [Электронный ресурс] : приказ Министерства энергетики Российской Федерации от 13.12.2011 № 592 // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

51. О некоторых вопросах организации деятельности федерального государственного унитарного предприятия "Охрана" Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации" (вместе с "Уставом федерального государственного унитарного предприятия "Охрана" Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации") [Электронный ресурс] : приказ Росгвардии от 17.11.2016 № 359 (ред. от 23.08.2017) // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

52. Об исключении практики участия ведомственной охраны в конкурентных процедурах на право заключения договоров на охрану объектов и имущества, не относящихся к сферам ведения соответствующих органов исполнительной власти и организаций [Электронный ресурс] : письмо ФС ВНГ РФ от 08.06.2017 № 1/3768 // Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации Кодекс. – Режим доступа: <http://docs.cntd.ru>.

53. Вопросы Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации [Электронный ресурс] : указ Президента РФ от 05.04.2016 № 157 ред. от 30.09.2016 // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

54. Вопросы Федеральной службы охраны Российской Федерации [Электронный ресурс] : указ Президента РФ от 07.08.2004 № 1013 ред. от 27.02.2018 // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

55. О Федеральной службе охраны Российской Федерации [Электронный ресурс] : указ Президента РФ от 19.06.1996 № 938 // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

Материалы правоприменительной практики

56. Дело № 02АП-1354/2015 [Электронный ресурс] : постановление Второго арбитражного апелляционного суда от 30.03.2015 // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

57. Дело № 02АП-5276/2015 по делу № А17-6750/2014 [Электронный ресурс] : постановление Второго арбитражного апелляционного суда от 28.08.2015 // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

58. Дело № 04АП-4556/2015 [Электронный ресурс] : постановление Четвертого арбитражного апелляционного суда от 11.11.2015 // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

59. Дело № 05АП-11413/2014 [Электронный ресурс] : постановление Пятого арбитражного апелляционного суда от 22.10.2014 // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

60. Дело № 05АП-15053/2014 [Электронный ресурс] : постановление Пятого арбитражного апелляционного суда от 23.12.2014 // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

61. Дело № 06АП-1453/2011 [Электронный ресурс] : постановление Шестого арбитражного апелляционного суда от 10.05.2011 // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

62. Дело 06АП-5031/2011 [Электронный ресурс] : постановление Шестого арбитражного апелляционного суда от 14.12.2011 // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

63. Дело № 1 15/196-09 [Электронный ресурс] : решение Федеральной антимонопольной службы Российской Федерации от 24.11.2009 // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

64. Дело № 15АП-10285/2014 [Электронный ресурс] : постановление Пятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 23.07.2014 // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

65. Дело № 17АП-7588/2012-АК [Электронный ресурс] : постановление Семнадцатого арбитражного апелляционного суда от 15.08.2012 // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

66. Дело № 20-АПГ16-14 [Электронный ресурс] : апелляционное определение Верховного суда Российской Федерации от 12.09.2016 // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

67. Дело № 33-3119/2014 [Электронный ресурс] : апелляционное определение Ульяновского областного суда от 09.09.2014 // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

68. Дело № 33-5875/2011 [Электронный ресурс] : кассационное определение Суда Ханты-Мансийского автономного округа - Югры от

17.01.2012 // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

69. Дело № 44-г-128/2011 [Электронный ресурс] : постановление Президиума Нижегородского областного суда от 21.12.2011 // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

70. Дело № 80-КГ14-7 [Электронный ресурс] : определение Верховного суда Российской Федерации от 22.10.2014 // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

71. Дело № 80-КГ14-12 [Электронный ресурс] : определение Верховного суда Российской Федерации от 25.11. 2014 // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

72. Дело № 95-О "Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Коткина Владислава Сергеевича на нарушение его конституционных прав пунктом 5 части второй статьи 11.1 Закона Российской Федерации "О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации" [Электронный ресурс] : определение Конституционного суда Российской Федерации от 22.01.2014 // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

73. Дело № 1863-О-О [Электронный ресурс] : определение Конституционного Суда РФ от 21.12.2011 // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

74. Дело № 10083/12 [Электронный ресурс] : постановление Президиума ВАС РФ от 26.02.2013 № // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

75. Дело № 2057-О [Электронный ресурс] : определение Конституционного суда Российской Федерации об отказе в принятии к

рассмотрению жалобы гражданина Рожнова Павла Юрьевича на нарушение его конституционных прав статьей 152 Гражданского кодекса Российской Федерации, пунктом 8 части статьи 1.1 закона Российской Федерации «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации» и подпунктом «Б» пункта 4 Правил подготовки заключения о невозможности допуска гражданина к осуществлению частной детективной (сыскной) и частной охранной деятельности в связи с повышенной опасностью нарушения прав и свобод граждан, возникновением угрозы общественной безопасности // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

76. Дело № А21-8382/2015 [Электронный ресурс] : постановление Арбитражного суда Северо-Западного округа от 20.10.2016 // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

77. Дело № А33-29934/2017 [Электронный ресурс] : постановление Третьего арбитражного апелляционного суда от 22.03.2018 // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

78. Дело № А36-6378/2012 [Электронный ресурс] : постановление Девятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 14.05.2013 // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

79. Дело № А36-6409/2012 [Электронный ресурс] : постановление Девятнадцатого арбитражного апелляционного суда от 14.05.2013 // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

80. Дело № А60-19307/2012 [Электронный ресурс] : решение Арбитражного суда Свердловской области от 02.05.2012 // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

81. Дело № А65-9703/2013 [Электронный ресурс] : постановление Одиннадцатого арбитражного апелляционного суда от 30.08.2013 // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

82. Дело № А70-12949/2011 [Электронный ресурс] : постановление Восьмого арбитражного апелляционного суда от 24.05.2012 // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

83. Дело № А82-2024/2012 [Электронный ресурс] : постановление Второго арбитражного апелляционного суда от 05.10.2012 // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

84. Дело № АКПИ12-139 [Электронный ресурс] : решение Верховного Суда Российской Федерации от 09.04.2012 // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

85. Дело № ВАС-11437/11 [Электронный ресурс] : определение ВАС РФ от 19.09.2011 // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

86. Дело № ГКПИ09-1628 [Электронный ресурс] : решение Верховного Суда Российской Федерации от 21.01.2010 // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

87. О предоставлении сведений : ответ ЦЛРР Управления Росгвардии по Красноярскому краю от 30.03.2017 №6781.

88. О предоставлении сведений : ответ ЦЛРР Управления Росгвардии по Красноярскому краю от 25.04.2018 №7014.

89. По вопросу о заключении государственных контрактов на охрану зданий [Электронный ресурс] : письмо Федеральной антимонопольной службы Российской Федерации от 13.10.2017 № ИА/70852/17 // Справочная

правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа:
<http://www.consultant.ru>.

Диссертации

90. Андреева, Е. Г. Антикriminalогенная деятельность частных детективных и охранных предприятий : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08 / Андреева Елена Георгиевна. – Москва, 2000. – 159 с.

91. Белорусов, В.Б. Административно-правовой статус негосударственных субъектов правоохранительной деятельности в Российской Федерации : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.14 / Белорусов Виктор Борисович. – Москва, 2005. – 472 с.

92. Белорусов, В.Б. Проблемы совершенствования административно-правового регулирования частной детективной и охранной деятельности : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Белорусов Виктор Борисович. – Саратов, 2000. – 324 с.

93. Бойцов, М.Ю. Административно-правовое регулирование взаимодействия негосударственных коллективных субъектов с исполнительными органами государственной власти в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / Бойцов Максим Юрьевич. – Санкт-Петербург, 2006. – 198 с.

94. Брагер, Д.К. Организационные и правовые основы регулирования частной детективной и охранной деятельности : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / Брагер Дмитрий Константинович. – Хабаровск, 2002. – 176 с.

95. Виссаров, А.В. Правопорядок и субъекты его обеспечения (Теоретико-правовой аспект) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Виссаров Анатолий Васильевич. – Москва, 2003. – 176 с.

96. Горовенко, В.В. Гражданско-правовое регулирование частной детективной и охранной деятельности : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03 / Горовенко Василий Викторович. – Екатеринбург, 2001. – 199 с.

97. Козлов, В.И. Административно-правовое регулирование частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Козлов Владимир Иванович. – Москва, 1999. – 160 с.

98. Солнышкова, О. В. Государственное регулирование негосударственной (частной) детективной и охранной деятельности в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / Солнышкова Ольга Васильевна. – Тюмень, 2001. – 198 с.

99. Федорова, О.Г. Гражданско-правовое регулирование частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03 / Федорова Оксана Геннадьевна – Санкт-Петербург, 2002. – 214 с.

100. Цуканов, Н.Н. Теория и практика производства по делам об административных правонарушениях, осуществляемого органами внутренних дел : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.14 / Цуканов Николай Николаевич. – Омск, 2011. – 380 с.

Авторефераты диссертаций

101. Иванов, П.В. Частная детективная и охранная деятельность: административно-правовой аспект : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Иванов Павел Васильевич. – Санкт-Петербург, 1998 – 23 с.

102. Ишмуратов, П.Н. Административно-правовой статус субъектов частной охранной деятельности : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / Ишмуратов Павел Николаевич. – Москва, 2011 – 19 с.

103. Шушлебин, В.В. Становление и развитие частной охранно-детективной деятельности в Российской Федерации (1992 - 1999 гг.) : автореф. дис. ... канд. истор. Наук : 07.00.02 / Шушлебин Владимир Валентинович. – Москва, 2005 – 31 с.

Специальная литература

104. Авдийский, В.И. Организация деятельности негосударственных охранных структур (как система обеспечения экономической безопасности

хозяйствующих субъектов) : учеб. пособие / В.И. Авдийский, С.Н. Кашурников, В.И. Праслов. – Москва : ИНФРА-М, 2013. – 544 с.

105. Аймаутова, Н.Е. Индивидуально-типологические особенности частных охранников / Н.Е. Аймаутова // Вестник РУДН. – 2009. – №2. – С. 92 – 101.

106. Амельчаков, И.Ф. Частная детективная и охранная деятельность в России / И.Ф.Амельчаков, В.Б. Белорусов – М.: Мир безопасности, 2003. – 232 с.

107. Ананьев, В.А. Прорыв в развитии охранного законодательства [Электронный ресурс] / В.А. Ананьев, В.И. Шестаков // ГардИнфо - национальный портал по охране и безопасности. - 2017. - Режим доступа: <http://guardi№fo.o№li№e/2017/04/24/proryv-v-razvitii>.

108. Арабаджийски, П.Н. Компетенции частных охранников в Республике Болгария / П.Н. Арабаджийски // Вестник государственного и муниципального управления. – 2016. – №3. – С. 106 – 113.

109. Бахрах, Д.Н. Административное право : учебник для вузов / Бахрах Д.Н., Россинский Б.В., Старилов Ю.Н. – М.: Норма, 2005. – 800 с.

110. Бугаян, Э.М. Совершенствование законодательства об уголовной ответственности частных детективов и охранников / Э.М. Бугаян // Юристъ-Правоведъ. – 2011. – №5. – С. 36 – 40.

111. Васильев, Ф. П. Административно-правовое регулирование участия граждан в охране общественного порядка в России и необходимость их совершенствования / Ф.П. Васильев, А.Н. Николаев, Д.Н. Новиков // Инновационная наука. – 2017. – №2. – С. 87 – 100.

112. Волеводз, А.Г. Проблемы, принципы и перспективы международно-правового регулирования деятельности частных военных и охранных предприятий / А.Г. Волеводз // Вестник МГИМО Университета. – 2010. – №1. – С. 78 – 87.

113. Генералов, В. Сравнительный анализ правового регулирования частной охранной деятельности во Французской Республике, Российской

Федерации и Республике Беларусь / В. Генералов, С. Горулев // Белорусский журнал международного права и международных отношений. – 2001. – № 3. – С. 50 – 53.

114. Глазов, В.В. Применение частными охранниками специальных средств и огнестрельного оружия: правовые аспекты / В.В. Глазов // Российский следователь. – 2004. – № 1. – С. 37 – 41.

115. Гудков, Г.В. Экономическая безопасность предпринимательства и развитие охранных услуг / Г.В. Гудков // МИР (Модернизация. Инновации. Развитие). – 2011. – №1. – С. 13 – 18.

116. Дегтярев, П.А. Охранная деятельность в России и потребность населения в использовании охранных услуг / П.А. Дегтярев // Вестник Астраханского государственного технического университета. – 2013. – №1. – С. 58 – 62.

117. Демина, М.Ф. Административно-правовое регулирование частной детективной и охранной деятельности и разрешительной системы / М.Ф. Демина // Административное и муниципальное право. – 2014. – №2. – С. 95 – 102.

118. Демина, М.Ф. Административно-юрисдикционная и контрольная деятельность в сфере осуществления частной детективной и охранной деятельности / М.Ф. Демина // Административное и муниципальное право. – 2011. – №12. – С. 64 – 68.

119. Демина, М.Ф. К вопросу о понятии частной детективной и охранной деятельности в административном праве / М.Ф. Демина // Административное и муниципальное право. – 2011. – №11. – С. 29 – 32.

120. Денисенко, В.В. Классификация административных правонарушений, непосредственно либо опосредованно связанных с правоотношениями в сфере частной охранной деятельности / В.В. Денисенко, М.А. Мумладзе // Общество и право. – 2016. - №2. – С. 299 – 302.

121. Дитковская, К.Д. Административно-правовой статус частной и государственной охраны в РФ: проблемы законодательного регулирования /

К.Д. Дитковская // Законность и правопорядок: правосознание и правовая культура современного общества: сборник материалов III Международной научно-практической конференции. – 2018. – №1. – С. 16 – 24.

122. Дитковская, К.Д. Привлечение к административной ответственности как ограничение в приобретении правового статус частного охранника / К.Д. Дитковская // сборник материалов XI Всероссийской научной конференции студентов, аспирантов и молодых ученых с международным участием (20–21 апреля 2017 г.). – 2017. – №1. – С. 656 – 659.

123. Дорофеева, В.Ю. Частная охранная деятельность в Германии и США / В.Ю. Дорофеева // Судебная власть и уголовный процесс. – 2013. – №2. – С. 140 – 141.

124. Изосимова, М.В. Зарубежное законодательство об ответственности за преступления, совершаемые служащими частных охранных и детективных служб / М.В. Изосимова // Пробелы в российском законодательстве. Юридический журнал – 2008. – №1. – С. 309 – 311.

125. Ильясов, Э.А. Значение частной охранной и сыскной деятельности в профилактике преступлений: региональный аспект / Э.А. Ильясов // Российский следователь. – 2006. – № 11. – С. 37 – 40.

126. Ишмаева, Т.А. О некоторых проблемах контроля частной детективной и охранной деятельности органами внутренних дел / Т.А. Ишмаева, А.В. Ткаченко // Правопорядок: история, теория, практика. – 2017. – №4. – С. 19 – 23.

127. Ишмуратов, П.Н. К вопросу об определении и о классификации правовых гарантий субъектов частной охранной деятельности / П.Н. Ишмуратов // Вестник Московского университета Министерства внутренних дел России. – 2010. – №11. – С. 104 – 106.

128. Квасов, С.Н. Правовые основы участия работников негосударственных охранно-сыскных структур в охране общественного порядка / С.Н. Квасов // Общество и право. – 2009. – № 4. – С. 246 – 248.

129. Кинчус, Е.В. Осуществление контроля за негосударственной (частной) охранной и сыскной деятельностью / Е.В. Кинчус // Общество и право. – 2008. – №1. – С. 251 – 253.

130. Климочкин, О.В. Негосударственная охранная деятельность в Российской Федерации: особенности административно-правового регулирования / Климочкин О.В. – М.: Мир безопасности, 2007. – 129 с.

131. Колясинский, А.З. Проблемы соблюдения законных прав граждан при применении мер принуждения в негосударственной (частной) охранной деятельности / А.З. Колясинский // Российский следователь. – 2006. – №11. – С. 17 – 21.

132. Концепция построения системы развития профессиональных квалификаций в сфере охранной деятельности [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://guardinfo.o.neli.noe/2018/03/06/34716/>.

133. Конюшкина, Ю.А. Проблемы законодательства о частной детективной деятельности в Российской Федерации / Ю.А. Конюшкина // Юрист. – 2003. – № 9. – С. 13 – 15.

134. Максимов И., Президент ответил на 80 вопросов во время "Прямой линии" [Электронный ресурс] / И. Максимов, Д. Сосновский // Российская газета. – «Редакция «Российской газеты» , 2016. – Режим доступа: <https://rg.ru/2016/04/14/o.nolajno-tra.nosliacii-priamoj-li.noi-s-vladimirom-puti.nym.html>.

135. Меньшиков, А.В. Истоки формирования, зарубежный опыт и перспективы развития негосударственных образовательных учреждений, осуществляющих профессиональную подготовку и повышение квалификации частных детективов и работников частных охранных организаций / А.В. Меньшиков // Вестник Московского университета МВД России. – 2013. – №6. – С. 210 – 215.

136. Метелина, О.В. Вопрос статуса частных военных и охранных компаний. Документ Монтре / О.В. Метелина // Вестник Чувашского государственного университета. – 2012. – №1. – С. 136 – 138.

137. Мильков, А.В. Некоторые вопросы определения охранной услуги при согласовании условия о предмете договора охраны / А.В. Мильков // Юридический мир. – 2008. – № 2. – С. 47 – 49.

138. Мицкевич, Л.А. Государственный контроль (надзор) в сфере предпринимательства и административная ответственность: критерии соотношения / Л.А. Мицкевич, А.Ф. Васильева // Законы России: опыт, анализ, практика. – 2017. – № 6. – С. 39 – 43.

139. Мицкевич, Л.А. Современное состояние института государственного контроля (надзора) в сфере предпринимательской деятельности / Л.А. Мицкевич, А.Ф. Васильева // Государство и право. – 2015. – № 10. – С. 34 - 44.

140. Невежин, П.Н. Актуальные вопросы взаимодействия полиции Росгвардии по обеспечению административно-правового режима лицензионно-разрешительной системы / П.Н. Невежин // Труды Академии Управления МВД России. – 2017. – №1. – С. 99 – 103.

141. Негосударственной сфере безопасности требуется качественный закон [Электронный ресурс] : Решение о создании рабочей группы по его доработке было озвучено на слушаниях в ОП РФ // Электронное периодическое издание «Официальный сайт Общественной палаты Российской Федерации». - 2013. - Режим доступа: <https://www.oprf.ru/press/News/2017/Newsitem/40681>.

142. О внесении изменений в статью 20.16 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях [Электронный ресурс] : проект федерального закона Российской Федерации // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». – Режим доступа: <http://www.consultant.ru>.

143. О планах Росгвардии слить всю ведомственную охрану с ФГУП "Охрана" Росгвардии" [Электронный ресурс]: РИА «Индустрия безопасности». – 2017. – Режим доступа: http://buildindog.securitymedia.ru/News_oNe_5450.html.

144. О частной охранной деятельности [Электронный ресурс] : проект федерального закона / В.А. Ананьев, В.И. Шестаков // ГардИнфо - национальный портал по охране и безопасности. - 2017. - Режим доступа: <http://guardinfo.o.li/2017/03/15/proekt-federalnogo-zakona-o-chastnoj-oxrane-deyatelnosti/>.

145. Открытое письмо Председателя Правления, члена Общественной палаты Российской Федерации А.М. Козлова, Председателя Общероссийской общественной организации «Профсоюз негосударственной сферы безопасности» Д.Е. Галочкина в Администрацию Президента Российской Федерации, Правительство Российской Федерации и Генеральную прокуратуру Российской Федерации «О защите интересов работников профессионального сообщества в сфере охранных услуг». – Режим доступа: <http://guardinfo.o.li/2018/04/19/otkrytoe-pismo-oxrango-soobshhestva/>.

146. Пономарев, А.Ю. Проблемы осуществления охранно-сыскными структурами правоохранительной деятельности / А.Ю. Пономарев // Административное право и процесс. – 2008. – № 5. – С. 14 – 17.

147. Рогова, В.А. История становления и развитие института частной охранной деятельности в России / В.А. Рогова // Проблемы современной науки и образования. – 2016. – №14. – С. 96 – 99.

148. Сорокина, О.Н. Сравнительно-правовой анализ норм об ответственности за преступления, совершаемые частными охранниками и детективами, по законодательству стран СНГ и Балтии / О.Н. Сорокина // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. – 2011. – №3. – С. 314 – 316.

149. Трегубова, Е.В. Административные запреты в деятельности частных детективов и охранников / Е.В. Трегубова // Административное и муниципальное право. – 2009. – №10. – С. 50 – 53.

150. Фокин, С.В. Негосударственные субъекты обеспечения безопасности предпринимательской деятельности / С.В. Фокин // Административное и муниципальное право – 2008. – № 6. – С. 41 – 43.

151. Цветков, В.В. Административно-правовое регулирование взаимодействия частных детективных и охранных структур с органами внутренних дел / В.В. Цветков // Административное и муниципальное право – 2008. – № 10. – С. 49 – 50.

152. Цуканов, Н.Н. Реализация органами наркоконтроля положений статьи 20.22 КоАП РФ: проблемы и перспективы / Н.Н. Цуканов, Л.А. Мицкевич // Административное право и процесс. – 2015. – № 1. – С. 31 – 35.

153. Шаронов, С.А. Договорное регулирование услуг частной охранной деятельности / Шаронов С.А., Мелихов В.М., Гайдим И.М. – Волгоград : Волгогр. науч. изд-во, 2008. – 94 с.

154. Шаронов, С.А. Лицензирование как средство государственного регулирования предпринимательской охранной деятельности / С.А. Шаронов // Юрист. – 2016. – №2. – С. 15 – 19.

155. Шаронов, С.А. Понятие и структура правоотношения охранной деятельности / С.А. Шаронов // Вестник Калмыцкого университета. – 2014. – №1. – С. 52 – 60.

156. Шумилов, А.Ю. Частное детективное и охрannое право / А.Ю. Шумилов. – Москва: Норма, 1999. – 48 с.

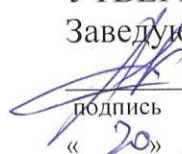
Федеральное государственное автономное
образовательное учреждение
высшего образования
«СИБИРСКИЙ ФЕДЕРАЛЬНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»

Юридический институт
институт

Кафедра конституционного, административного и муниципального права
кафедра

УТВЕРЖДАЮ

Заведующий кафедрой


подпись А.А. Кондрашев
инициалы, фамилия

« 20 » 06 20 18 г.

МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ

АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ СТАТУС
ЧАСТНОГО ОХРАННИКА

тема

40.04.01 «Юриспруденция»

код и наименование направления

40.04.01.07 «Публичная власть: правовые основы организации и деятельности»

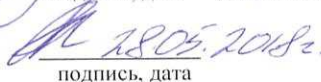
код и наименование магистерской программы

Научный руководитель


подпись, дата д.ю.н., доцент
должность, ученая степень


Н.Н. Цуканов
инициалы, фамилия

Выпускник


подпись, дата

К.Д. Дитковская
инициалы, фамилия

Рецензент


подпись, дата инспектор ЦЛРР
должность, ученая степень Управления Росгвардии
по Красноярскому краю,
капитан полиции И.В. Тарасов
инициалы, фамилия

Красноярск 2018