

Научная статья
УДК 351.743

ОСОБЕННОСТИ УЧАСТИЯ ЧАСТНЫХ ОХРАННЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ В ОХРАНЕ ОБЩЕСТВЕННОГО ПОРЯДКА И ОБЕСПЕЧЕНИИ ОБЩЕСТВЕННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ

Елена Васильевна Шишкина^{1✉}, Роман Владимирович Дорогин²

^{1,2} Саратовский военный ордена Жукова Краснознаменный институт войск национальной гвардии, Саратов, Россия

^{1✉} elena2203shishkina@gmail.com

² romandorogin@yandex.ru

Аннотация. В данной статье проводится исследование и анализ действующего российского законодательства, закрепляющего понятие и сущность частных охранных организаций. Анализируются нормы российского права, регламентирующие деятельность частных охранных организаций и осуществление контроля лицензионно-разрешительной системой Росгвардии за их деятельностью. Проанализированы и раскрыты особенности участия мобильных групп частной охраны и их работников, обеспечивающих безопасность крупных стационарных объектов в охране общественного порядка и общественной безопасности, в том числе на примере Саратовской области.

Ключевые слова: частная охранная организация, лицензионно-разрешительная система, общественный порядок, общественная безопасность

Для цитирования: Шишкина Е. В., Дорогин Р. В. Особенности участия частных охранных организаций в охране общественного порядка и обеспечении общественной безопасности // Известия Саратовского военного института войск национальной гвардии. 2022, № 2(7). С. 114–120.

Original article

FEATURES OF THE PARTICIPATION OF PRIVATE SECURITY ORGANIZATIONS IN THE PROTECTION OF PUBLIC ORDER AND ENSURING PUBLIC SAFETY

Elena V. Shishkina^{1✉}, Roman V. Dorogin²

^{1,2} Saratov Military Order of Zhukov Red Banner Institute of the National Guard Troops, Saratov, Russia,

^{1✉} elena2203shishkina@gmail.com

² romandorogin@yandex.ru

Abstract. This article examines and analyzes the current Russian legislation that enshrines the concept and essence of private security organizations. The norms of Russian law regulating the activities of private security organizations and the control of the licensing and licensing system of Rosgvardiya over their activities are analyzed. The features of the participation of mobile groups of private security and their employees ensuring the safety of large stationary objects in the protection of public order and public safety, including the example of the Saratov region, are analyzed and disclosed.

Keywords: private security organization, licensing and permitting system, public order, public safety

For citation: Shishkina EV, Dorogin RV. Features of the participation of private security organizations in the protection of public order and ensuring public safety. *News of the Saratov Military Institute of the National Guard Troops.* 2022;2(7):114–120. (In Russ.).

Частные охранные предприятия (далее – ЧОП) учреждаются специально для оказания гражданам и организациям охранных услуг. Они должны быть зарегистрированы в установленном законом порядке и иметь лицензию на осуществление охранный деятельности, выдава-

емую лицензионно-разрешительными подразделениями Федеральной службы войск национальной гвардии (далее – Росгвардии) [1]. Деятельность ЧОП в России регулируется Законом Российской Федерации от 11 марта 1992 г. № 2487-1 «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации» [2]. Кроме того, ряд подзаконных нормативных правовых актов регламентируют деятельность ЧОП, среди которых следует выделить постановление Правительства Российской Федерации от 14 августа 1992 г. № 587 «Вопросы частной детективной (сыскной) и частной охранной деятельности» [3] и Положение о лицензировании частной охранной деятельности, утвержденное постановлением Правительства Российской Федерации от 23 июня 2011 г. № 498 [4].

В соответствии с Федеральным законом «О войсках национальной гвардии Российской Федерации» [1] на войска национальной гвардии возлагается выполнение задач, связанных с участием в охране общественного порядка и обеспечением общественной безопасности. Особая ответственность в реализации этих задач ложится на частные охранные организации, которые находятся под контролем подразделений, осуществляющих лицензионно-разрешительную деятельность Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации.

Характеризуя взаимосвязь подконтрольных Росгвардии частных охранных структур с обеспечением безопасности и правопорядка, нельзя не отметить следующие ее особенности.

С одной стороны, поднадзорная Росгвардии сфера общественных отношений в области осуществления негосударственной частной охранной деятельности объективно связана с правом применения мер принуждения (спецсредств, оружия), а также возможностью вторжения в сферу частной жизни, прав и свобод граждан – эта группа общественных правовых отношений характеризуется наличием потенциально повышенной степени общественной опасности и требует жесткого императивного правового регулирования всех складывающихся в ней отношений.

С другой стороны, сложившаяся правовая система государственного регулирования деятельности частных охранных организаций, как

коммерческих организаций особой формы, в конечном итоге предназначена и для обеспечения правопорядка и безопасности, охраны собственности посредством предупреждения и пресечения правонарушений, посягающих на охраняемые такими организациями объекты.

В соответствии с Законом Российской Федерации от 11 марта 1992 г. № 2487-1 «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации» [2] частные охранные организации уполномочены оказывать содействие правоохранительным органам в решении возложенных на них задач, в том числе по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности.

Актуальность и практическая значимость рассматриваемого вопроса подтверждается целым рядом положительных примеров, свидетельствующих о вкладе частных охранных предприятий в укрепление безопасности. Однако, к сожалению, приходится вспомнить совсем недавние трагические события, произошедшие в г. Казани 11 мая 2021 года, когда 19-летний Ильназ Галявиев с оружием беспрепятственно вошел в здание 175-й школы, которая более пяти лет находилась без охраны, и совершил убийство восьми человек. Многие эксперты в области безопасности отмечают, что, возможно, указанной трагедии могло бы и не случиться, если бы безопасность школы обеспечивало частное охранный предприятие.

Эффективность обеспечения правопорядка во многом зависит от непосредственной связи правоохранительных органов с гражданами, общественными организациями, казачьими обществами, частными охранными организациями. Взаимодействие – это совместная деятельность двух и более участников, согласованная по целям, месту и времени для решения стоящих перед участниками общих задач.

К числу правоохранительных органов, как субъектов профилактики правонарушений и предупреждения преступлений, относятся органы внутренних дел, Федеральная служба войск национальной гвардии, Федеральная служба безопасности, Федеральная служба исполнения наказаний и ряд других федеральных органов исполнительной власти.

В условиях проводимой оптимизации всей системы правоохранительных органов, сокращения сотрудников органов внутренних дел возрастает роль правоохранительной составляющей в деятельности частных охранных организаций. Именно негосударственные структуры безопасности оказывают непосредственную помощь органам полиции и Росгвардии в обеспечении охраны общественного порядка во многих субъектах Российской Федерации. Так, например, только в 2020 году в обеспечении безопасности ряда официальных мероприятий, связанных с проведением общероссийского голосования по вопросу внесения изменений в Конституцию Российской Федерации и в период проведения Единого дня голосования 13 сентября 2020 года, было задействовано свыше 8,4 тысяч частных охранных организаций и 38 тысяч их работников [5]. Неоценимую помощь правоохранительным органам в обеспечении правопорядка оказали частные охранные предприятия в период проведения в России Чемпионата мира по футболу FIFA 2018 и Универсиады в г. Красноярске в 2019 году. В частности, на территории Красноярского края было задействовано более 200 охранных структур с потенциалом 3 500 частных охранников, имеющих соответствующие удостоверения, подтверждающие их правовой статус. Огромную роль и значение негосударственных структур безопасности в вопросах обеспечения общественного порядка характеризует следующий пример.

В 2018 году администрацией г. Екатеринбурга было принято решение о строительстве храма на территории сквера Октябрьской площади. В соответствии с проектом строительства половина зеленых насаждений сквера подлежала вырубке. Одновременно с этим, общественная группа «Парки и скверы» выступила против этого строительства и развернула широкую агитационную кампанию. 13 мая в 19 часов в районе Октябрьской площади собралось до 300 граждан, недовольных строительством. В толпе скандировались лозунги. Окружив сотрудников частного охранного предприятия, протестующие выкрикивали лозунги, оскорблявшие охранников. Для поддержания порядка к 22 часам на строительную площадку прибыли 60 сотрудников охранного предприятия «Русская

медная компания», вытеснили протестующих, и восстановили ограждение, вследствие чего конфликт перешел в стадию дискуссии между сотрудниками охраны и протестующими [6].

До момента образования Федеральной службы войск национальной гвардии вопросы охраны общественного порядка находились в исключительной компетенции органов внутренних дел, при этом взаимодействие полиции с представителями частных охранных организаций при предупреждении и пресечении правонарушений регламентировалось различными приказами Министерства внутренних дел Российской Федерации (далее – МВД России). Однако реформа правоохранительных органов 2016 года обусловила ряд существенных изменений в полномочиях МВД России и вновь образованной Федеральной службы войск национальной гвардии. Так, контрольно-надзорные функции за соблюдением законодательства в сфере частной охранной деятельности полностью были возложены на Росгвардию [7].

Указанная область правоотношений отличается не только динамичностью принятия и сложностью законодательных актов, но и их постоянно возрастающим количеством. С момента принятия законодательной основы деятельности новой федеральной службы и утверждения положения о ней [8], осуществляется интенсивная нормотворческая деятельность по формированию ведомственной компоненты правовой основы ее деятельности. Только в период с ноября 2017 года по январь 2021 года Росгвардией подготовлено и принято более 30 ведомственных нормативно-правовых актов по вопросам контрольно-надзорной деятельности за оборотом оружия в сфере частной охранной и детективной деятельности. Многие из них являются административными регламентами, имеющими сложную структуру и значительный объем, а некоторые носят межведомственный характер, утвержденный совместными приказами Росгвардии и МВД России. Необходимо отметить, что подготовка указанных нормативных актов осуществлялась и теперь осуществляется не механически на базе ранее действовавших ведомственных актов МВД Российской Федерации, а уже с учетом ряда новых требований к контрольно-надзорной деятельности, преду-

смотренных федеральным законодательством.

В целях нормативного правового обеспечения реализации полномочий Росгвардии в сфере частной охранной деятельности за 2020 год принято (изданы) 9 нормативных правовых актов: один федеральный закон, два постановления Правительства Российской Федерации, шесть приказов Росгвардии. Перечислим некоторые из них:

- Федеральный закон от 1 апреля 2020 г. № 99-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» [9] (в части усиления ответственности за осуществление незаконной частной охранной деятельности);

- приказ Росгвардии от 30 ноября 2020 года № 477 «Об утверждении Административного регламента Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по лицензированию частной охранной деятельности» [10];

- постановление Правительства Российской Федерации от 23 декабря 2020 г. № 2226 «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 23 июня 2014 г. № 498» [4].

Также в прошлом году совместно с депутатским корпусом Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации и представителями охранного и экспертного сообщества проведена работа по дальнейшей разработке проекта нового закона о частной охранной деятельности, а также проекта федерального закона о внесении изменений в Закон Российской Федерации «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации», в которые заложен ряд инновационных положений, позволяющих обеспечить дальнейшее развитие частной охранной отрасли, повысить роль института частной охраны в обеспечении общественной безопасности, а также осуществление эффективного контроля за ней со стороны государства.

Анализ результатов проведенной работы за прошедший временной цикл с момента создания Росгвардии и по настоящее время позволяет сделать вывод о том, что для качественного выполнения указанных функций проведены все необходимые организационно-штатные мероприятия по созданию соответствующих подразделений, а так-

же обеспечено издание нормативно-правовых актов, регулирующих сферу организации деятельности подразделений государственного контроля и порядок осуществления контрольно-надзорных полномочий, начиная с установления соответствующих полномочий в законодательстве Российской Федерации и заканчивая административными регламентами осуществления федерального государственного контроля, утвержденными приказами Росгвардии.

В целях реализации обязанности частных охранных организаций на оказание содействия правоохранительным органам в обеспечении правопорядка, в том числе в местах оказания охранных услуг и на прилегающих к ним территориях, постановлением Правительства Российской Федерации были утверждены Правила оказания данного содействия, выполнение которых способствует предупреждению и раскрытию преступлений, предупреждению и пресечению административных правонарушений на основании соглашения об обеспечении правопорядка, заключенного с соответствующим правоохранительным органом [10].

В соответствии с пунктом 2 указанного постановления типовая форма соглашения об обеспечении правопорядка устанавливается Федеральной службой войск национальной гвардии Российской Федерации совместно с Министерством внутренних дел Российской Федерации. В настоящее время типовая форма соглашения о содействии частных охранных организаций правоохранительным органам в обеспечении правопорядка определена приказом МВД Российской Федерации от 17 апреля 2013 г. № 211 «Об утверждении типовых форм соглашений о содействии частных охранных организаций правоохранительным органам в обеспечении правопорядка и о содействии частных детективов правоохранительным органам в предупреждении и раскрытии преступлений, предупреждении и пресечении административных правонарушений» [11].

Из изложенного следует, что в Федеральной службе войск национальной гвардии собственного приказа, регулирующего порядок взаимодействия с частными охранными предприятиями, не издано. Однако фактическое участие негосу-

дарственных структур безопасности в оказании содействия правоохранительным органам, включая и Росгвардию, в обеспечении правопорядка осуществляется в рамках типовой формы соглашения, утвержденного вышеуказанным приказом МВД Российской Федерации. Вместе с тем передача контрольно-надзорных функций за частной охранной деятельностью из МВД России в Росгвардию, а также широкий спектр полномочий частных охранных структур при взаимодействии с различными правоохранительными органами обуславливает целесообразность разработки и издания Росгвардией и МВД России совместного приказа об утверждении типовой формы соглашения о содействии частных охранных организаций правоохранительным органам в обеспечении правопорядка. Кроме того, издание подобного нормативного правового акта способствовало бы устранению действующего правового дефекта, в условиях которого форма типового соглашения о взаимодействии охранных организаций с правоохранительными органами утверждена федеральным органом исполнительной власти, который ни юридически, ни фактически не осуществляет функции контроля за частной охранной деятельностью.

Таким образом, одним из предложений авторского коллектива в рамках рассматриваемого правового аспекта является целесообразность разработки Договорно-правовым Департаментом Росгвардии совместного с МВД Российской Федерации проекта приказа об утверждении типовой формы соглашения о содействии частных охранных организаций правоохранительным органам в обеспечении правопорядка.

Социально-экономические, политические преобразования в России осуществляются на

основе создания новой правовой системы, обеспечивающей современные демократические параметры взаимоотношений государственного аппарата и населения.

Немаловажное место в обеспечении принципов законности, общественного порядка и общественной безопасности в нашей стране занимают частные охранные организации, находящиеся под государственным контролем Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации. По словам директора Росгвардии генерала армии В. В. Золотова: «Вопросы безопасности действительно волнуют многих людей как в плане защиты личного имущества, так и в сфере защиты бизнеса. Поэтому на рынке охранных услуг существует устойчивый спрос. И, безусловно, частные охранные предприятия играют большую роль в обеспечении безопасности» [12].

Неслучайно в Концепции развития лицензионно-разрешительной работы и государственного контроля войск национальной гвардии Российской Федерации до 2025 года [13] одной из целей указывается повышение эффективности государственного контроля за частной охранной деятельностью и оборотом оружия.

Частные охранные предприятия создаются и функционируют не в противовес деятельности государственных правоохранительных структур, а в дополнение и оказание весомой помощи. У них есть ряд общих задач по охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности, а также совпадает порядок выполнения многих полномочий. Данное взаимодействие способствует повышению уровня обеспечения общественной безопасности, стабилизации спокойствия общества.

Список источников

1. О войсках национальной гвардии Российской Федерации [Электронный ресурс]: федер. закон Рос. Федерации от 03.07.2016 г. № 226-ФЗ (ред. от 01.04.2022). Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
2. О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации [Электронный ресурс]: Закон Рос. Федерации от 11.03.1992 г. № 2487-1. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
3. Вопросы частной детективной (сыскной) и частной охранной деятельности [Электронный ресурс]: постановление Правительства Рос. Федерации от 14.08.1992 г. № 587. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

4. О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 23.06.2011 г. № 498 [Электронный ресурс]: постановление Правительства Рос. Федерации от 23.12.2020 г. № 2226. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

5. Дорогин Р. В., Шинкаренко Ю. В. Особенности участия подразделений лицензионно-разрешительной работы Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации в охране правопорядка в период обеспечения усиленных мер безопасности // Практика служебно-боевого применения войск при проведении специальных операций и мероприятий: сб. науч. ст. по материалам межвуз. Конференции. Новосибирск: Новосибирский военный институт имени генерала армии И. К. Яковлева войск национальной гвардии Российской Федерации, 2021. С. 169–175.

6. Тактика в боевых примерах. Сборник № 1: методическое пособие. М.: На боевом посту, 2020. 108 с.

7. О Координационном совете по вопросам частной охранной деятельности при Федеральной службе войск национальной гвардии Российской Федерации [Электронный ресурс]: приказ Росгвардии от 30.01.2017 г. № 23. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

8. О Федеральной службе войск национальной гвардии Российской Федерации [Электронный ресурс]: Указ Президента Рос. Федерации от 30.09.2016 г. № 510. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

9. О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях [Электронный ресурс]: федер. закон Рос. Федерации от 01.04.2020 г. № 99-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

10. Об утверждении Административного регламента Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по лицензированию частной охранной деятельности [Электронный ресурс]: приказ Росгвардии от 30.11.2020 г. № 477. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

11. Об утверждении типовых форм соглашений о содействии частных охранных организаций правоохранительным органам в обеспечении правопорядка и о содействии частных детективов правоохранительным органам в предупреждении и раскрытии преступлений, предупреждении и пресечении административных правонарушений: приказ МВД России от 17.04.2013 г. № 211 [Электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

12. Виктор Золотов: мы не дадим раскочевать ситуацию [Электронный ресурс]: Интервью российскому информационному агентству ТАСС от 08.04.2021 г. . URL: www.rosguard.gov.ru (дата обращения: 28.04.2021).

13. Об утверждении Концепции развития лицензионно-разрешительной работы и государственного контроля войск национальной гвардии Российской Федерации на период до 2025 года [Электронный ресурс]: приказ Федер. службы войск национальной гвардии Рос. Федерации от 05.03.2020 г. № 53. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

References

1. Federal Law of the Russian Federation of 3th July 2016, no. 226-FZ “About the troops of the National Guard of the Russian Federation” [Internet]. Available from: <http://www.consultant.ru> [Accessed 2th February 2021]. (In Russ.).

2. Law of the Russian Federation of 11th March 1992, no. 2487-1 “On private detective and security activities in the Russian Federation” [Internet]. Available from: <http://www.consultant.ru> [Accessed 2th February 2021]. (In Russ.).

3. Decree of the Government of the Russian Federation of 14th August 1992, no. 587 “Issues of private detective (detective) and private security activities” [Internet]. Available from: <http://www.consultant.ru> [Accessed 2th February 2021]. (In Russ.).

4. Decree of the Government of the Russian Federation of 23th December 2020, no. 2226 "On amendments to the Decree of the Government of the Russian Federation of 23th June 2011, no. 498" [Internet]. Available from: <http://www.consultant.ru> [Accessed 2th February 2021]. (In Russ.).

5. Dorogin RV, Shinkarenko YuV. Features of the participation of units of licensing and permitting work of the Federal Service of the National Guard of the Russian Federation in law enforcement during the period of enhanced security measures. In: *Practice of service and combat use of troops during special operations and events*. Novosibirsk: Novosibirsk Military Institute named after General of the Army I. K. Yakovlev of the National Guard of the Russian Federation; 2021. (In Russ.).

6. *Tactics in combat examples. Collection No. 1*. Moscow: editorial office of the magazine "On a combat post"; 2020. (In Russ.).

7. Order of the Federal Service of the National Guard Troops of the Russian Federation of 30th January 2017, no. 23 "On the Coordinating Council for Private Security Activities at the Federal Service of the National Guard Troops of the Russian Federation" [Internet]. Available from: <http://www.consultant.ru> [Accessed 2th February 2021]. (In Russ.).

8. Decree of the President of the Russian Federation of 30th September 2016, no. 510 "On the Federal Service of the National Guard Troops of the Russian Federation" [Internet]. Available from: <http://www.consultant.ru> [Accessed 2th February 2021]. (In Russ.).

9. Federal Law of the Russian Federation of 1th April 2020, no. 99-FZ "On Amendments to the Code of Administrative Offences of the Russian Federation" [Internet]. Available from: <http://www.consultant.ru> [Accessed 2th February 2021]. (In Russ.).

10. of the Federal Service of the National Guard Troops of the Russian Federation of 30th November 2020, no. 477 "On approval of the Administrative Regulations of the Federal Service of the National Guard Troops of the Russian Federation on the provision of public services for licensing private security activities" [Internet]. Available from: <http://www.consultant.ru> [Accessed 2th February 2021]. (In Russ.).

11. Order of the Ministry of Internal Affairs of Russia of 17th April 2013, no. 211 "On approval of standard forms of agreements on assistance of private security organizations to law enforcement agencies in law enforcement and on assistance of private detectives to law enforcement agencies in the prevention and disclosure of crimes, prevention and suppression of administrative offenses" [Internet]. Available from: <http://www.consultant.ru> [Accessed 2th February 2021]. (In Russ.).

12. Viktor Zolotov: we will not let the situation swing. Interview with the Russian news agency TASS of 8th April 2021 [Internet]. Available from: www.rosguard.gov.ru [Accessed 2th February 2021]. (In Russ.).

13. Order of the Federal Service of the National Guard Troops of the Russian Federation of 5th March 2020, no. 53 "On approval of the Concept of Development of licensing and Licensing work and state control of the National Guard Troops of the Russian Federation for the period up to 2025" [Internet]. Available from: <http://www.consultant.ru> [Accessed 2th February 2021]. (In Russ.).

Информация об авторах

Е. В. Шишкина – кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и административного права;

Р. В. Дорогин – кандидат юридических наук, доцент, преподаватель кафедры конституционного и административного права.

Information about the authors

E. V. Shishkina – Candidate of Law, Associate Professor of the Department of Constitutional and Administrative Law;

R. V. Dorogin – Candidate of Law, Associate Professor, lecturer of the Department of Constitutional and Administrative Law.