

© Тимур Маратович Батуров
заместитель начальника ФГКУ «УВО ВНГ
России по Владимирской области»
подполковник полиции

Baturov T. M.
Deputy Head of the Federal State Budgetary
Institution "UVO VNG of Russia in the
Vladimir region"
Lieutenant Colonel of the police

ЧАСТНЫЕ ОХРАННЫЕ ОРГАНИЗАЦИИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ПОНЯТИЕ, ПРАВОВАЯ ОСНОВА И ПРОБЛЕМЫ

Private security organizations in the Russian Federation: concept, legal basis and problems

Аннотация: статья посвящена частным охранным организациям, которые являются быстро развивающейся отраслью, роль которых в России надо понимать в контексте кардинальных изменений, произошедших в ситуации в области безопасности. В условиях повышения эффективной системы охраны имущества и граждан и исполнения контрактов частный сектор наделен выбором обращения в государственные или негосударственные организации, готовые предоставить качественную услугу в области охраны.

Abstract: The article is devoted to private security organizations, which are a rapidly expanding industry, the role of which in Russia should be understood in the context of the fundamental changes that have occurred in the security situation. In the context of improving the effective system of protection of property and citizens and the execution of contracts, the private sector is given the choice of applying to state or non-state organizations that are ready to provide a high-quality service in the field of protection.

Ключевые слова: охранная деятельность в Российской Федерации, частные охранные организации, понятие, правовые основы.

Keywords: security activity in the Russian Federation, private security organizations, concept, legal basis.

Сложившиеся институты определяют уровень экономического и социального развития страны, в какую группу страна входит, является ли она лидером, отстающей или догоняющей по различным показателям, которые определяют уровень комфортности и безопасности населения¹.

Роль частных охранных организаций в России и других постсоветских странах надо понимать в контексте кардинальных изменений, произошедших в ситуации в области безопасности и реформы сектора безопасности в этих странах в 90-е годы. В данный период времени поддержание безопасности больше невозможно было воспринимать как единственную монополию государства в постсоветском пространстве.

В России и других странах постсоветского пространства приватизация безопасности не была эволюционным процессом, но он начался с большого взрыва в начале 1990-х годов как непреднамеренное следствие распада Советского Союза. В условиях отсутствия эффективной системы охраны имущества и исполнения контрактов частный сектор отчаянно нуждался в негосударственных организациях, готовых предоставить качественную охранную деятельность. Данные свидетельствуют о том, что около 70%

¹ Ашин А. А, Карцев Б. В. Институциональные особенности национальной траектории развития Российской Федерации // Вестн. Владим. юрид. ин-та. – 2017. – № 3 (44). С. 147.

контрактов в России в начале постсоветского периода были исполнены без обращения к государству, но с помощью частных охранных организаций.

По словам Дункана Хискока, роль частных охранных организаций в России отличалась от своих коллег в Западной Европе. Государственные учреждения не смогли сохранить государственную монополию, и частные охранные организации смогли быстро восполнить пробел, взяв на себя персонал сокращенного штата правоохранительных органов и военных. Безопасность стала таким же товаром, как и любой другой, почти независимо от того, кто его предлагал².

Частные охранные организации являются быстро расширяющейся отраслью. Недавние оценки показывают, что в 2019 году общая выручка деятельности частных охранных организаций во всем мире – на внутренних и международных рынках – составила более \$100 млрд., что свидетельствует о постоянном спросе на предоставление данного рода услуг.

Исследования, проведенные в европейских государствах, также демонстрируют рост и важность данной сферы. В 2020 году численность сотрудников частных охранных организаций превышала численность сотрудников государственной полиции в большинстве государств ЕС, и в среднем один из каждых 500 европейских граждан был сотрудником частной охраны. Частные охранные организации не только расширяются в количестве, но и также по видам предоставляемых ими услуг. Все чаще они обеспечивают безопасность в областях, которые ранее считались зарезервированным доменом государственных органов.

Предпосылкой для развития частной деятельности и охранной деятельности стали важнейшие реформы, проведенные в РФ в сфере экономики. Они вызвали бурный резонанс во многих областях хозяйственной деятельности, что впоследствии привело к необходимости модернизации управления предприятиями и защитой их законных интересов. Вся страна переживала процесс перехода к рыночной экономике, в особой мере ослабилась оперативная деятельность: участились случаи совершения преступлений организованными группами, что, несомненно, влияло на экономику и развитие государства. В таких условиях возросла угроза интересам предпринимательства, требовалось систематизировать и обновить законодательство в области охранной деятельности для дальнейшего недопущения падения страны.

Проблемы социального и экономического характера, которые возникли в России в 90-х годах XX века, оказали негативное воздействие на различные сферы общественных отношений, способствовали деградации некоторых из них³. Вопросы, связанные с обеспечением безопасности и охранной деятельностью, требовали новых решений.

Законом РФ от 11.03.1992 № 2487-1 «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации»⁴ частная детективная и охранная деятельность определяется как оказание на возмездной договорной основе услуг физическим и юридическим лицам имеющими специальное разрешение (лицензию), полученную в соответствии с Законом, организациями и индивидуальными предпринимателями в целях защиты законных прав и интересов своих клиентов. На граждан, осуществляющих частную детективную и охранную деятельность, действие законов, закрепляющих правовой статус работников правоохранительных органов, не распространяется.

² Hiscock D. Post-Soviet private security: the commercialisation of security / Caparini M. and Bryden A. Private actors and security governance. – Berlin : LIT-Verlag, 2006.

³ Ашин А. А. Нормотворчество регионов: перспективы развития (на примере Золотого кольца России) // Ученые записки. – 2016. – № 3 (19). С. 138- 139.

⁴ О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации: закон РФ от 11.03.1992 № 2487-1: ред. от 27.12.2019 // Рос. газ. – 1992. – 30 апреля.

По мнению Деминой М. Ф., частная детективная и охранный деятельность - это деятельность, которая осуществляется в рамках административно-правового и гражданско-правового режима, в установленных законом формах и с помощью специально определенных методов, направленных на обеспечение защиты прав и законных интересов физических и юридических лиц, при заключении договора⁵.

Агутин А. В. данную деятельность определяет как совокупность действий индивидов и их объединений, имеющих специальное разрешение, на оказание услуг физическим и юридическим лицам, с целью обеспечения защиты их законных интересов за вознаграждение⁶.

Закон «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации» определяет, что частная охранный организация - это организация, специально учрежденная для оказания охранных услуг, зарегистрированная в установленном законом порядке и имеющая лицензию на осуществление частной охранный деятельности.

Частным охранником, согласно закону, может быть: 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 охранный организацией.

Учитывая, что право на приобретение статуса частного охранника предоставляется гражданам, прошедшим профессиональное обучение и сдавшим квалификационный экзамен, следует предположить, что частные организации обладают внушительным потенциалом, направленным на охрану общественного порядка и обеспечение общественной безопасности⁷.

Правовую основу частной охранный деятельности составляют:

- Конституция Российской Федерации;
- Закон РФ от 11.03.1992 № 2487-1 «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации»;
- Федеральный закон от 03.07.2016 № 226-ФЗ (ред. от 31.07.2020) «О войсках национальной гвардии Российской Федерации»;
- Федеральный закон от 04.05.2011 № 99-ФЗ (ред. от 31.07.2020) «О лицензировании отдельных видов деятельности»;
- Федеральный закон от 27.07.2010 № 210-ФЗ (ред. от 30.12.2020) «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»;
- Федеральный закон от 27.07.2006 № 152-ФЗ (ред. от 30.12.2020) «О персональных данных» и др.

Отметим некоторые постановления правительства Российской Федерации, которые составляют правовую основу частной охранный деятельности:

- постановление Правительства РФ от 14.08.1992 № 587 (ред. от 10.07.2020) «Вопросы частной детективной (сыскной) и частной охранный деятельности»;
- постановление Правительства РФ от 23.06.2011 № 498 (ред. от 23.12.2020) «О некоторых вопросах осуществления частной детективной (сыскной) и частной охранный деятельности» и др.

⁵ Демина М. Ф. Административно-правовое регулирование частной детективной и охранный деятельности и разрешительной системы // Административное и муниципальное право. - 2014. - № 2. - С. 95-102.

⁶ Агутин А. В. Правовые и тактические аспекты частной сыскной и охранный деятельности: дис. ... канд. юрид. наук. - Н. Новгород, 1996. С. 46.

⁷ Алексеев А. И. Концепция понимания частных военных и охранных компаний как средства защиты прав человека: утопия или будущее? // Право в Вооруженных силах. - 2017. - № 2 (235). - С. 93-97.

Выделим также ряд приказов Росгвардии, которые составляют правовую основу частной охранной деятельности:

- Приказ Росгвардии от 19.10.2020 № 419 «Об утверждении типовых требований к должностной инструкции частного охранника на объекте охраны»;

- Приказ Росгвардии от 25.11.2019 № 387 «Об утверждении Порядка проведения территориальными органами Федеральной службы войск национальной гвардии 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»;

- Приказ Росгвардии от 28.06.2019 № 228 «Об утверждении Административного регламента Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по выдаче удостоверения частного охранника»;

- Приказ Росгвардии от 30.11.2019 № 395 «Об утверждении Административного регламента Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации по осуществлению федерального государственного контроля (надзора) за соблюдением законодательства Российской Федерации в области частной охранной деятельности».

Частная детективная и охранная деятельность осуществляется для сыска и охраны.

В целях охраны разрешается предоставление следующих видов 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;
- 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;
- 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.

Организации, осуществляющие частную охранную деятельность, оказывают содействие правоохранительным органам в обеспечении правопорядка, в том числе в местах оказания охранных услуг и на прилегающих к ним территориях.

Статья 15.1 закона об охранной деятельности содержит требования, предъявляемые к частным охранным организациям:

- такая организация может быть создана только в форме ООО;
- она не вправе осуществлять иную деятельность, кроме охранной;
- уставный капитал не может быть менее ста тысяч рублей;
- внесение в уставный капитал частной охранной организации средств иностранными гражданами, гражданами РФ, имеющими гражданство иностранного государства, лицами без гражданства, иностранными юридическими лицами, а также организациями, в составе учредителей (участников) которых имеются указанные граждане и лица, запрещается, если иное не предусмотрено международными договорами РФ, и др.

Для охранной деятельности необходима лицензия. Согласно ст. 11.2 Закона «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации», п. 2 Положения о лицензировании частной охранной деятельности, утвержденного постановлением

Правительства РФ от 23.06.2011 № 498, предоставление лицензий на осуществление частной охранной деятельности производится соответствующими подразделениями Федеральной службы войск национальной гвардии РФ, уполномоченными в сфере частной охранной деятельности, или ее территориальным органом. Лицензия предоставляется юридическим лицам сроком на пять лет и действует на всей территории РФ. Лицензия содержит вид (виды) охранных услуг, которые может оказывать лицензиат. Решение о предоставлении либо об отказе в предоставлении лицензии принимается в срок не более сорока пяти дней⁸.

Раскрывая отдельные проблемные моменты, необходимо обратить внимание, что возникают вопросы к соблюдению частными охранными организациями требований постановления Правительства Российской Федерации от 14.08.1992 года № 587 «Вопросы частной детективной (сыскальной) и частной охранной деятельности». Постановлением утверждён перечень объектов, на которые частная охранная деятельность не распространяется. Этот перечень является весьма обширным и содержит 23 пункта, характеризующих категории и виды объектов, где деятельность частных охранных предприятий осуществляться не может. Несмотря на прямой законодательный запрет частным охранным предприятиям осуществлять свою деятельность на данных объектах, имеют место случаи, когда предприятие заключает договорные отношения на охрану объектов такого рода.

Хотя частные охранные организации вносят полезный вклад в обеспечение безопасности, тем не менее при широте охвата сфер их деятельности, в совокупности в данном виде профессиональной деятельности имеет место непрофессиональное поведение сотрудников частных охранных организаций и неадекватный надзор и общественный контроль за этими услугами, что создаёт потенциальные риски для защиты прав человека и его основных свобод.

Шеншин В. М., Фаисханов Р. Р. указывают на необходимость ужесточения в современных условиях контроля за деятельностью частных охранных организаций и усиления требований к претендентам, претендующим на получение правового статуса частного охранника⁹.

Обратим внимание, что основная цель частных охранных предприятий - получение прибыли (в отличие от цели государственных структур - обслуживание общественных интересов).

Рассматриваемый аспект выступает одним из критериев, на основании которого можно отличить частную охранную деятельность от деятельности по осуществлению охранных функций государства¹⁰.

Возникают ситуации, когда получение прибыли является первостепенным и идет вразрез с целью обеспечения защиты охраняемых объектов и прав граждан.

На наш взгляд, частная охранная индустрия широко признала тот факт, что область нуждается в регулировании. Усовершенствованное регулирование поможет провести различие между честными и сомнительными частными охранными организациями, и в конечном итоге регулирование может способствовать улучшению профессионализма данного сектора и повышению доверия населения к частному сектору данной отрасли безопасности.

⁸ Охранная деятельность: правовое регулирование, виды охранных услуг, статус охранника // СПС «КонсультантПлюс».

⁹ Шеншин В. М., Фаисханов Р. Р. Совершенствование нормативно-правового регулирования контроля, осуществляемого Росгвардией, над деятельностью частных охранных организаций // Российская юстиция. - 2020. - № 9. С. 52-54.

¹⁰ Актуальные проблемы теории земельного права России: монография / Е. Н. Абанина, Н. Н. Аверьянова, А. П. Анисимов и др.; под общ. ред. А. П. Анисимова. - М. : Юстицинформ, 2020. - 800 с.

Существует ряд проблемных случаев злоупотреблений, некомпетентного и противоправного поведения, а в некоторых случаях даже откровенные публичные скандалы, связанные с привлечением сотрудников частных охранных организаций. В соответствии с вышеизложенным отбор и наем сотрудников частных охранных учреждений имеет жизненно важное значение для профессионализма и моральной целостности сектора. Это на самом деле отвечает наилучшим интересам организаций для саморегулирования в соответствии с минимальными стандартами набора персонала.

Однако трудно установить, с какого возраста или после достижения какого уровня образования будет иметь место оптимальная производительность сотрудников. Персонал частных охранных организаций нуждается в надлежащей подготовке для обеспечения удовлетворительного уровня профессионализма.

В свою очередь, трудно установить, что представляет собой достаточная подготовка. Адекватная подготовка может быть организована независимым учреждением и, возможно, аккредитованным учреждением, а не компанией, которая будет способствовать обеспечению определенного уровня контроля над качеством и продолжительностью обучения.

Следует поощрять дальнейшее внутреннее обучение и курсы повышения квалификации, а также специальную подготовку сотрудников частных охранных организаций. Отчет об обучении должен отражать темы программы и форму тестирования и его результатов, должен включаться в персональный файл сотрудника. В случае возникающего критического инцидента данная документация позволит организации продемонстрировать, как были обучены сотрудники следованию политике и процедурам организации.

Защита критически важной инфраструктуры в настоящее время вызывает растущую озабоченность. При этом большое внимание сосредоточено на сотрудничестве между государственными учреждениями и частным охранным сектором. Сотрудничество играет важную роль, поскольку оно обеспечивает охрану повседневной жизни и безопасность многих государственных и частных объектов. Усиленное внимание следует обратить на обмен информацией и разработку эффективных мер реагирования на чрезвычайные ситуации и сетевые связи.

В современных условиях в Российской Федерации создана необходимая правовая база, осуществляющая правовое регулирование деятельности частных охранных организаций. Их деятельность вносит существенный вклад в обеспечение безопасности, защиты жизни и здоровья граждан и охраны объектов и имущества. По нашему мнению, главенствующим фактором деятельности частных охранных организаций должно являться строгое и неукоснительное соблюдение и исполнение законодательства Российской Федерации и выполнение предписаний контролирующих и надзирающих органов.

Список литературы

1. О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации: закон РФ от 11.03.1992 № 2487-1: ред. от 27.12.2019 // Рос. газ. – 1992. – 30 апреля.
2. Агутин А. В. Правовые и тактические аспекты частной сыскной и охранной деятельности: дис. ... канд. юрид. наук. - Н. Новгород, 1996.
3. Актуальные проблемы теории земельного права России: монография / Е. Н. Абанина, Н. Н. Аверьянова, А. П. Анисимов и др.; под общ. ред. А. П. Анисимова. - М. : Юстицинформ, 2020. - 800 с.
4. Алексеев А. И. Концепция понимания частных военных и охранных компаний как средства защиты прав человека: утопия или будущее? // Право в Вооруженных силах. - 2017. - № 2 (235). - С. 93-97.

5. Ашин А. А, Карцев Б. В. Институциональные особенности национальной траектории развития Российской Федерации // Вестн. Владим. юрид. ин-та. – 2017. – № 3 (44).
6. Ашин А. А. Нормотворчество регионов: перспективы развития (на примере Золотого кольца России) // Ученые записки. – 2016. – № 3 (19).
7. Демина М. Ф. Административно-правовое регулирование частной детективной и охранной деятельности и разрешительной системы // Административное и муниципальное право. - 2014. - № 2. - С. 95-102.
8. Охранная деятельность: правовое регулирование, виды охранных услуг, статус охранника // СПС «КонсультантПлюс».
9. Шеншин В. М., Фаисханов Р. Р. Совершенствование нормативно-правового регулирования контроля, осуществляемого Росгвардией, над деятельностью частных охранных организаций // Российская юстиция. - 2020. - № 9.
10. Hiscock D. Post-Soviet private security: the commercialisation of security / Caparini M. and Bryden A. Private actors and security governance. – Berlin : LIT-Verlag, 2006.