DOI: 10.17117/nv.2015.04.030

Поступила (Received): 05.12.2015

<http://ucom.ru/doc/nv.2015.04.030.pdf>

nich@isea.ru

Якимова Е.М.
Правовые проблемы взаимодействия
правоохранительных органов и
негосударственных структур обеспечения
безопасности предпринимательства

Yakimova E.M.
Legal problems of interaction of law enforcement agencies
and non-state structures of safety of business

В статье анализируются вопросы взаимодействия государственных и негосударственных субъектов в процессе обеспечения безопасности предпринимательской деятельности в России. Сделан вывод о том, что частные охранные структуры востребованы предпринимателями, дополняют, а иногда и заменяют существующий механизм государственной защиты. Государство устанавливает определенные требования к организациям, осуществляющим частную охранную деятельность. Проблемы с выполнением данных нормативов вызваны прежде всего с несовершенством организации проведения повышения квалификации частных охранников, что связано с отсутствием достаточной материальной базы у большинства образовательных учреждений, предоставляющих такие услуги. Возникают проблемы и с чрезмерным вмешательством государства в работу частных охранных структур, что приводит к тому, что продекларированная общая цель обеспечения безопасности предпринимательской деятельности не реализуется, государственные органы в ряде случаев затрудняют работу частных охранных предприятий с целью их вытеснения вневедомственной охраной органов внутренних дел

Ключевые слова: безопасность, предпринимательская деятельность

Якимова Екатерина Михайловна
Кандидат юридических наук, доцент
Байкальский государственный университет
экономики и права
г. Иркутск, ул. Ленина, д. 11

In article questions of interaction of the state and non-state actors in the course of safety of business activity in Russia are analyzed. Private security structures are demanded by businessmen. These structures supplement, and sometimes replace the existing mechanism of the state protection. The state ustanavlivaney certain requirements to the organizations which are carrying out private security activity. Problems with implementation of these standards are caused first of all with imperfection of the organization of carrying out professional development of private security guards. These problems are caused by lack of sufficient material resources at the majority of the educational institutions providing such services. There are problems with excessive intervention of the state in work of private security structures. The overall objective of safety of business activity isn't realized. Government bodies in some cases complicate work of the private security companies for the purpose of their replacement of law-enforcement bodies by private security

Key words: safety, business activity

Iakimova Ekaterina Mikhailovna
Candidate of Juridical Sciences, associate Professor
Baikal State University Economics and Law
Irkutsk, Lenin st., 11

Работа выполнена при финансовой поддержке государственного задания № 29.1247.2014/К на выполнение научно-исследовательских работ в сфере научной деятельности в рамках проектной части.

Проект № 1247 «Пределы ограничения прав личности в уголовном судопроизводстве в целях обеспечения национальной безопасности государства: уголовно-процессуальный и криминалистический анализ»

Введение (Introduction)

Государство при осуществлении государственного регулирования предпринимательской взаимодействует со всеми элементами структуры обеспечения безопасности предпринимательства. Как показывает мировая практика, такое взаимодействие позволяет расширить возможности государства в борьбе с экономическими преступлениями, с общеуголовной преступностью, с промышленным шпионажем и т.п.

Круг субъектов, осуществляющих обеспечение безопасности предпринимательской деятельности, включает как государственные, так и негосударственные структуры, которые в этом направлении используют различные формы и методы. Негосударственные структуры представлены прежде всего предприятиями, осуществляющими частную детективную и охранную деятельность. Проводя анализ концепции обеспечения безопасности предпринимательской деятельности (например, [1, с. 25-28], [2, с. 56]) автором статьи установлено, что важно определить основные направления государства по повышению уровня безопасности предпринимательства. Достижению указанной цели будет способствовать закрепление в качестве основных задач создание эффективной системы взаимодействия органов публичной власти и частных структур в процессе обеспечения безопасности предпринимательства, внедрения системы мониторинга безопасности предпринимательства, совершенствование федерального и регионального в рассматриваемой сфере, создание благоприятных условий для развития бизнеса в России.

Материалы и методы (Materials and Methods)

Исследование вопросов, связанных с государственным регулированием любой сферы деятельности, предполагает использование прежде всего формально-юридический метод, позволяющий провести анализ норм законодательства в рассматриваемой сфере. Кроме того, при проведении исследования применение получил сравнительно-юридический метод, что позволило провести сопоставление российской и зарубежной модели взаимодействия государства и частных структур в процессе обеспечения безопасности предпринимательской деятельности.

Результаты (Results)

Частная охранная и детективная деятельность – это деятельность, направленная на оказание на возмездной договорной основе физическим и юридическим лицам предприятиями услуг по защите жизни и здоровья граждан, охране

имущества собственников, поиску без вести пропавших лиц и др. Цели осуществления данной деятельности делают ее схожей с правоохранительной деятельностью, однако в отличие от последней частная детективная и охранная деятельность является деятельностью предпринимательской, то есть осуществляемой не в силу установленной законом обязанности, а на коммерческой основе и является платной. Осуществление этой деятельности допускается лишь при получении в установленном законом порядке от органов внутренних дел лицензии на право заниматься частной охранной или детективной деятельностью и прохождении государственной регистрации. На лиц, осуществляющих частную охранную и детективную деятельность, статус работников правоохранительных органов не распространяется.

По данным МВД России, в настоящее время на территории Российской Федерации зарегистрировано 23,6 тысяч частных охранных организаций, общая численность работников которых составляет 715,6 тысяч человек, под их охраной находится 895,5 тысяч объектов различных форм собственности [3]. Для сравнения, на 1 января 2013 г. в Российской Федерации фактически оказывают охранные услуги 23 913 специализированных охранных организаций, под защитой частных охранных организаций находится 617 010 объектов различного назначения [4], соответственно, количество охранных предприятий уменьшилось за рассматриваемый период примерно на 300, однако количество объектов увеличилось примерно на 100 тысяч.

В России история развития данного сектора насчитывает немногим более 20 лет, в то время как в зарубежных странах – века (как указывает В.И. Садчиков, детективные и охранные службы начинают появляться в США, Германии, Франции в XIX в.), следовательно, для определения магистральных направлений развития негосударственных субъектов, осуществляющих частную детективную и охранную деятельность, необходимо проанализировать зарубежный опыт их функционирования.

Во-первых, анализ деятельности указанных субъектов позволяет сделать вывод, что их привлечение в качестве субъектов, обеспечивающих безопасность предпринимателей, выгодно для государства, поскольку позволяет снизить расходы государственного бюджета на содержание полиции [5, с. 3].

Во-вторых, важно подчеркнуть, что «приоритетами государственной политики в сфере правового регулирования частной детективной и охранной деятельности в ряде зарубежных государств являются: содействие государства в развитии частного сыска и охраны, наделение негосударственных правоохранительных структур необходимыми полномочиями для осуществления тех целей, ради достижения которых, собственно, создаются негосударственные частные детективные и охранные структуры» [6, с. 38].

В-третьих, поскольку предприниматели заинтересованы в обеспечении высокого уровня безопасности бизнеса, они предъявляют более высокие требования к персоналу, обеспечивающему безопасность, чем государство к полицейским. Так, «в зарубежных государствах имеется практика, когда органы полиции заключают соглашения с предприятиями различных организационно-правовых форм о правовом обслуживании по самому широкому кругу вопросов,

включая охрану объектов, проверку надежности персонала, защиту информационных систем, предоставление информации и технических средств защиты бизнеса и персонала. Необходимо сказать, что в государствах Западной Европы, а также США, Канаде, Японии техническая оснащенность частных правоохранительных служб выше, чем у государственных правоохранительных органов. Требования, предъявляемые к частным детективам и охранникам, достаточно высоки. Требованиям, которые предъявляются к частным детективам и охранникам, соответствуют далеко не все полицейские, достаточно часто имеет место практика, когда профессиональные полицейские не могут сдать квалификационные экзамены и поступить на работу в частные детективные и охранные службы» [7, с. 80].

В-четвертых, достаточно часто государство выбирает механизм достаточно формализованного контроля за деятельностью частных детективных и частных охранных служб. «Во многих государствах, где осуществляется частная детективная и охранный деятельность, приняты специальные законы, которые определяют режим ее осуществления. Кроме того, личный состав большинства частных служб безопасности обычно носит соответствующую форму и знаки отличия, за исключением сотрудников, выполняющих функции негласного контроля при обязательном наличии у них, однако, соответствующих документов, удостоверяющих личность, либо лицензии, выданной правительственными органами» [6, с. 39].

Таким образом, можно сделать вывод о том, что при правильной организации государственного управления в сфере частной детективной и частной охранный деятельности, государство получает необходимую поддержку со стороны негосударственных структур в деле обеспечения безопасности предпринимательской деятельности.

В России механизм государственного регулирования частной охранный деятельности прежде всего базируется на ее лицензировании и последующем контроле за соблюдением субъектами разрешительной системы требований законодательства. Выдача лицензий является одним из проявлений контрольной функции органов государственной власти.

Выдачу лицензий в рассматриваемой сфере осуществляют подразделения Министерства внутренних дел России. Лицензия предоставляется сроком на пять лет и действительна на всей территории Российской Федерации. Решение о предоставлении либо об отказе в предоставлении лицензии принимается в срок не более сорока пяти дней. Правительством Российской Федерации утверждается положение о лицензировании частной детективной деятельности, в котором устанавливаются порядок лицензирования данного вида деятельности и перечень лицензионных требований и условий.

Выдача лицензий на осуществление частной детективной деятельности производится органами внутренних дел по правилам, установленным Административным регламентом Министерства внутренних дел Российской Федерации по предоставлению государственной услуги по выдаче лицензии на частную детективную (сыскную) деятельность и удостоверения частного детектива. Указанный Административный регламент утвержден Приказом МВД РФ

от 29 сентября 2011 г. № 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» [8]. МВД России также осуществляет государственный контроль за соблюдением лицензиатами установленных правил. В целях осуществления государственного контроля за соблюдением лицензиатом лицензионных требований и условий орган внутренних дел в пределах своей компетенции проводит плановую и внеплановую проверки. Указанные проверки проводятся на основании распоряжений (приказов) органа внутренних дел. По результатам проверки осуществляющее ее должностное лицо составляет акт установленной формы.

Предметом государственного контроля является установление: соответствия деятельности лицензиата, его работников и оказываемых услуг требованиям нормативных правовых актов, регламентирующих частную детективную (сыскную) и охранную деятельность, а также оборот оружия и специальных средств; полноты и достаточности принимаемых лицензиатом мер по соблюдению указанных требований и по исполнению предписаний об устранении выявленных нарушений.

Между тем, нередко случаи злоупотребления должностными лицами органов внутренних дел, осуществляющих контроль за соблюдением лицензиатом лицензионных требований и условий.

Так, должностные лица органов внутренних дел сами нарушают закон об охранной деятельности в части проведения проверки организаций, осуществляющих частную детективную и частную охранную деятельность без соответствующих распоряжений (приказов) органов внутренних дел. Подобные действия должностных лиц по проведению проверки нарушают законные права и интересы организаций, осуществляющих частную детективную и частную охранную деятельность, деятельность которых подлежит государственному контролю только в установленном законом порядке.

В целях недопущения грубого нарушения установленных Федеральным законом требований к организации и проведению проверок необходимо усилить контроль за действиями самих органов внутренних дел, осуществляющих проверки, а лиц, осуществляющих проверки с нарушением установленных законом порядка и условий привлекать к административной ответственности, вплоть до лишения занимать соответствующую должность.

В процессе осуществления государственного управления органы государственной власти должны не только наладить исполнение односторонних приказов и исполнения законодательства, но и обеспечить обратную связь. Данное взаимодействие реализуется прежде всего через взаимодействие полиции с частными охранными организациями в сфере охраны общественного порядка рассматриваются некоторые аспекты организации указанного взаимодействия. Так, частные охранные организации имеют право содействовать правоохранительным органам в обеспечении правопорядка, а частные детективы – в преду-

преждении и раскрытии преступлений, предупреждении и пресечении административных правонарушений. Данные субъекты в настоящее время обладают достаточной ресурсной базой, необходимой для поддержания правопорядка в стране. Это становится особенно актуальным в период реформирования и сокращения численности личного состава органов внутренних дел (полиции).

Вместе с тем, в настоящее время существуют некоторые проблемы взаимодействия полиции и частных охранных и детективных структур.

Согласимся с мнением О. В. Корниенко, что необходимо «дополнить Закон о частной детективной и охранной деятельности разделом X «Взаимодействие частных охранных организаций и частных детективов с правоохранительными органами в сфере охраны общественного порядка». В данном разделе важно закрепить основные принципы взаимодействия, права и обязанности представителей частных охранных организаций и частных детективов, социальные гарантии для участвующих в мероприятиях по охране общественного порядка. Так, к основным принципам взаимодействия следует отнести законность, согласованность, добровольность, взаимное уважение сторон, профессионализм участников. Последний принцип в большей степени относится к работникам частных охранных организаций, поскольку при взаимодействии им целесообразно предоставлять (в разумных пределах) необходимые полномочия. Для этого необходимо создание базы для подготовки квалифицированных специалистов, способных к деятельности в сфере охраны общественного порядка. Активное участие в подготовке таких специалистов должно принять МВД России и подведомственные ему органы, поскольку охрана общественного порядка – их основная обязанность» [9, с. 24].

В свою очередь, государство должно обеспечивать правовую и социальную защиту представителям охранно-сыскных структур, участвующим в охране общественного порядка.

В настоящее время отсутствуют четкие критерии для определения качества подготовки частных охранников, что в свою очередь негативно сказывается на самом качестве профессионального обучения. Для качественной подготовки частных охранников необходимо более четко определить требования к уровню профессиональной подготовки частных охранников.

Профессиональная подготовка и повышение квалификации частных детективов осуществляются в образовательных учреждениях среднего профессионального и высшего образования. Повышение квалификации руководителей частных охранных организаций осуществляется на базе образовательных учреждений дополнительного профессионального, среднего профессионального и высшего образования. Перечисленные образовательные учреждения должны иметь стрелковые объекты для проведения занятий по огневой подготовке. К сожалению, в образовательных учреждениях не всегда имеются необходимые учебные пособия, отсутствует необходимая база для отработки определенных навыков, что негативным образом сказывается на качестве подготовки частных охранников. Поэтому, предлагается внести изменения в действующее законода-

тельство и возложить обязанности по подготовке, обучение частных детективов и работников частных охранных организаций на образовательные учреждения системы МВД.

Иными словами, существуют различные формы взаимодействия полиции и негосударственных организаций и граждан в процессе обеспечения безопасности, в том числе, в сфере предпринимательской деятельности.

Основной задачей по повышению качества взаимодействия правоохранительных органов и негосударственных структур является активная работа по объединению усилий государства в лице органов публичной власти и негосударственные структуры по созданию эффективной системы обеспечения безопасности предпринимательства, что предполагает проведение слушаний, встреч, конференций, рабочих совещаний.

В частности, 28 июня 2013 г., в г. Новосибирске в управлении Генеральной прокуратуры Российской Федерации в Сибирском федеральном округе состоялось заседание межведомственной рабочей группы по защите прав предпринимателей. В совещании приняли участие представители правоохранительных органов, Пенсионного фонда России, Федеральной налоговой службы, общероссийских общественных организаций «Опора России», «Деловая Россия», саморегулируемых организаций в сфере строительства и транспорта, ассоциации экономического взаимодействия субъектов Российской Федерации «Сибирское Соглашение», межрегиональных органов Ростехнадзора, Росприроднадзора, Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии, департамента лесного хозяйства. На заседании рабочей группы рассмотрены вопросы взаимодействия правоохранительных и государственных органов с предпринимательским сообществом региона, проблемы обязательного пенсионного страхования бизнесменов, формирования института уполномоченных по защите их прав. По итогам совещания выработан механизм взаимного обмена информацией о нарушениях прав хозяйствующих субъектов, меры, направленные на снижение количества нарушений прав предпринимателей при осуществлении государственного контроля, определен порядок привлечения сотрудников управления для участия в работе «круглых столов» и совещаний, проводимых бизнессообществом.

Кроме того, 11 февраля 2014 года в рамках деловой программы Международного форума «Технологии безопасности-2014» состоялось Второе Всероссийское совещание Негосударственной сферы безопасности (далее – НСБ), организаторами которого выступили Общероссийский профсоюз НСБ, Координационный совет НСБ при поддержке профильных Комитетов Государственной Думы и Совета Федерации Российской Федерации, Общественной палаты Российской Федерации, Торгово-промышленной палаты Российской Федерации, Общероссийской общественной организации «Деловая Россия», ДОСААФ России, общероссийских общественных организаций правоохранительной и ветеранской направленности.

Проведению совещания предшествовала серьезная работа, сделанная Оргкомитетом в течение 2013 года: «на различных площадках проводились значимые для отрасли мероприятия по основным проблемам развития охранного бизнеса, экспертные консультации и заседания, поскольку в настоящее время перед всей страной, а, следовательно, и перед негосударственной сферой без-

опасности встают новые задачи в обеспечении безопасности граждан в соответствии с принятой Концепцией Общественной безопасности в Российской Федерации» [10]. Актуализация данных вопросов важна не только для охранных предприятий, но и для органов государственной власти, которые «ежедневно решают вопросы обеспечения собственной безопасности» [11, с.4].

Участники совещания наметили среди основных задач взаимодействия государства и негосударственных структур в сфере обеспечения экономической безопасности «участие негосударственных структур безопасности в реализации федеральных и муниципальных программ по обеспечению общественной безопасности, разработку адекватных мер противодействия вызовам и угрозам, определенным Концепцией общественной безопасности в РФ, с учетом использования сил и средств негосударственной сферы безопасности.

Разговор о современном состоянии и перспективах развития НСБ, реализации дорожной карты совершенствования нормативно-правового регулирования охранной деятельности был поддержан и депутатами Государственной Думы РФ, и представителями государственных органов, и МВД России.

В целях совершенствования законодательства в рассматриваемой сфере считаем первоочередным включение в Закон Российской Федерации «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации» нормы, регламентирующей основные направления взаимодействия полиции с частными охранными организациями и детективами, их права и обязанности, механизм сотрудничества, а не только контрольные и надзорные механизмы.

Обсуждение и заключение (Discussion and Conclusion)

Активная работа по объединению усилий государства в лице органов публичной власти и негосударственные структуры по созданию эффективной системы обеспечения безопасности предпринимательства предполагает использование различных методов взаимодействия, в частности, информационную работу, проведение слушаний, встреч, конференций, рабочих совещаний.

Список используемых источников:

1. Якимова Е.М. Административно-правовые способы обеспечения безопасности предпринимательской деятельности // Вестник НГУ. Серия: Право. Т. 10. 2014. Вып. 1. С. 25-30.
2. Якимова Е.М. Совершенствование системы государственного контроля в Российской Федерации // Вестник Евразийской Академии административных наук. 2013. №1. С. 51-57.
3. Проверка частных охранных организаций: информация УЛРР за первое полугодие 2015 г. URL: <https://mvd.ru/document/6267390>
4. Статистика ООС. 2013. URL: <http://www.qsec.ru/node/2303>
5. Крысин А.В. Частные сыскные и охранные предприятия за рубежом: практика создания, функционирования и подбора кадров. Екатеринбург, 1992. 280 с.
6. Гафаров С.В. Административно-правовое регулирование обеспечения безопасности предпринимательской деятельности негосударственными службами безопасности в зарубежных государствах // Административное и муниципальное право. 2011. № 8. С. 38-47.
7. Дашков Г. В. Зарубежный опыт деятельности частных детективных и охранных служб. М.: Логос, 1994. 190 с.
8. 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: Административный регламент утвержден Приказом МВД РФ от 29 сент. 2011 г. № 1039 // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. 16 янв. 2012.
9. Корниенко О.В. Компетенция подразделений полиции, осуществляющих лицензирование частной детективной и охранной деятельности: автореферат дисс....канд. юрид. наук. Челябинск, 2011. 26 с.
10. Второе Всероссийское совещание Негосударственной сферы безопасности
URL: http://www.psj.ru/saver_magazins/detail.php?ID=76984
11. Сачков Д.И., Смирнова И.Г. Информационная безопасность в органах власти. Иркутск, 2015. 122 с.

References:

1. Yakimova E.M. Administrative and legal ways of safety of business activity // Bulletin of NSU. Series: Right. Vol. 10. 2014. Release 1. P. 25-30.
2. Yakimova E.M. Improvement of system of the state control in the Russian Federation // The Bulletin of the Euroasian Academy of administrative sciences. 2013. No. 1. P. 51-57.
3. Check of the private security organizations: information of ULRR for the first half of the year 2015.
URL: <https://mvd.ru/document/6267390>
4. OOC 2013 statistics. URL: <http://www.qsec.ru/node/2303>
5. Krysin A.V. Private detective and security companies abroad: practice of creation, functioning and selection of shots. Yekaterinburg, 1992. 280 p.
6. Gafarov S.V. Administrative and legal regulation of safety of business activity by non-state security services in the foreign states // The Administrative and municipal law. 2011. No. 8. P. 38-47.
7. Dashkov G.V. Foreign experience of activity of private detective and security services. M.: Logos, 1994. 190 p.
8. About the approval of Administrative regulations of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation on providing the state services in licensing for private detective (detective) activity, the license for private security activity and the certificate of the private security guard: The administrative regulations are approved by the Order of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation from 29 sept. 2011 No. 1039 // Bulletin of regulations of federal executive authorities. 16 Jan. 2012.
9. Korniyenko O.V. Kompetention of the divisions of police which are carrying out licensing of private detective and security activity. Chelyabinsk, 2011. 26 p.
10. Second All-Russian meeting of the Non-state sphere of safety.
URL: http://www.psj.ru/saver_magazins/detail.php?ID=76984
11. Sachkov D.I., Smirnov I.G. Information security in authorities. Irkutsk, 2015. 122 p.

© 2015, Якимова Е.М.

Правовые проблемы взаимодействия
правоохранительных органов и негосударственных
структур обеспечения безопасности
предпринимательства

© 2015, Yakimova E.M.

Legal problems of interaction of law enforcement
agencies and non-state structures of safety of
business