ОХРАННО-ДЕТЕКТИВНЫЕ СТРУКТУРЫ НА СТРАЖЕ ОБЩЕСТВЕННОГО ПОРЯДКА: СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ И НАПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЯ

Новиков Д.О., Красноярский государственный аграрный университет, г. Красноярск, Российская Федерация, *D-O-Novikov@yandex.ru*

Институт участия граждан в обеспечении общественного порядка в настоящее время получил активный импульс путем принятия нормативно-правовых актов, регулирующих данную деятельность. Однако из поля зрения законодателя выпадает мощнейшее подспорье в вопросах участия негосударственных субъектов охраны общественного порядка в виде частных охранных предприятий и частных детективов. Автор статьи изучает современные законодательные возможности участия указанных субъектов в охране порядка. Установлено, что фактически механизм привлечения субъектов охранных и сыскных структур в процесс охраны порядка сосредоточен в руках МВД РФ. Также приводятся некоторые примеры зарубежного опыта законодательного регулирования (Казахстан, Испания, США) сотрудничества правоохранительных органов и охранно-сыскных предприятий. В ходе исследования использовались общеправовые методы индукции, дедукции, при изучении зарубежного опыта был применен метод сравнительного правоведения. В ходе работы предложено изменить подход государства к процессу участия охранно-сыскных предприятий в деятельности по охране порядка, создать единую нормативную правовую базу для участия негосударственных субъектов в рассматриваемой деятельности.

Ключевые слова: общественный порядок, правопорядок, частная охрана, частные детективы, добровольные народные дружины, внештатные сотрудники полиции, полиция, правоохранительные органы, взаимодействие общества и государства.

DOI: 10.21779/2224-0241-2016-19-3-37-41

UDC 342.722.32

SECURITY AND DETECTIVE STRUCTURES ON GUARD OF PUBLIC ORDER: MODERN STATE AND DIRECTIONS OF DEVELOPMENT

Novikov D.O., Krasnoyarsk State Agrarian University, Krasnoyarsk, Russian Federation, *D-O-Novikov@yandex.ru*

The Institute of participation of citizens in ensuring public order currently received a huge boost by the adoption of normative and legal acts regulating this activity. However, out of sight of the legislator falls powerful aid, the participation of non-state actors, the protection of public order in the form of private security companies and private detectives. The author examines the contemporary legislative possibilities of participation of these actors in policing – installed that the actual mechanism of attraction of subjects of security and detective structures in the process of policing is concentrated in the hands of the interior Ministry. Also provides some examples of foreign experience of legislative regulation (Kazakhstan, Spain, USA) cooperation of law enforcement and security and detective enterprises. The study used the philosophical methods of induction, deduction, in the study of foreign experience was applied the method of comparative law. In the course of the work proposed to change the government's approach to the participation process security and detective enterprises in the activities of policing, to create a unified legal framework for the participation of non-state actors in the activities.

Key words: Public order, law enforcement, private security, private investigators, voluntary militias, part-time police officers, police, law enforcement agencies, the interaction of society and the state.

DOI: 10.21779/2224-0241-2016-19-3-37-41

Обеспечение общественного и правового порядка в государстве, бесспорно, является прерогативой государственно-властных структур (полиции, прокуратуры, ФСБ РФ, ФСИН РФ и т.д.), но в то же время невозможно достичь высокого уровня общественного порядка без вовлеченности негосударственных субъектов. Высокая степень участия

институтов гражданского общества в охране общественного порядка демонстрирует высокий уровень правовой культуры населения, продуктивный диалог между государством и обществом и активную гражданскую позицию населения.

В настоящее время проводится активная политика, связанная с привлечением негосударст-

венных субъектов в деятельность по обеспечению общественного порядка, о чем свидетельствует принятие Федерального закона «Об участии граждан в охране общественного порядка». Однако, на наш взгляд, государство упускает из виду таких субъектов, как охранно-детективные структуры, которые могут являться перспективным подспорьем в охране общественного и правового порядка. Под общественным порядком (в узком смысле) [1; 2; 3; 4; 5; 6; 7; 8] в рамках настоящего исследования мы рассматриваем состояние соответствия общественных отношений нормам права, морали, нравственности, складывающимся в общественных местах.

Под правовым порядком понимается соответствие правовой действительности, характеризующееся неуклонным соблюдением субъектами права требований закона в общественных отношениях независимо от места их возникновения. Соответственно, в кругах Эйлера данное соотношение этих категорий можно выразить следующим образом:

Возможность участия охранно-детективных структур в охране общественного порядка можно провести через сравнение направлений деятельности частных охранных предприятий и частных детективов, с целями деятельности полиции. Основным отличием в деятельности частных охранных предприятий и детективов с добровольными народными дружинниками и внештатными полицией является характер деятельности – если деятельность охранно-детективных предприятий имеет характер предпринимательской деятельности и цель – извлечение прибыли, то деятельность ДНД и «внештатников» является безвозмездной (вряд ли можно назвать предоставление дополнительного отпуска для указанных субъектов достаточным вознаграждением, поэтому будем считать данную деятельность безвозмездной).

В настоящее время вопросы участия частных охранных предприятий и детективов регламентированы постановлением Правительства от 14.08.1992 г. № 587 и приказом МВД «Об утверждении типовых форм соглашений о содействии частных охранных организаций правоохранительными органам в обеспечении правопорядка и о содействии частных детективов правоохранительным органам в предупреждении и раскрытии преступлений, предупреждении и пресечении административных правонарушений». В связи с такой скудной правовой базой мы разделяем точку зрения Г.Г.

Сидоровой, выразившей мнение, что взаимодействие правоохранительных органов с субъектами охранно-детективной деятельности практически неизвестно отечественному правоприменителю, правовая основа, регламентирующая сотрудничество, отсутствует [10].

Указанные правовые акты предусматривают заключение соглашения между МВД и ЧОП об обеспечении правопорядка, а также МВД с частными детективами о помощи в раскрытии и расследовании преступлений. Даже при инициативе со стороны ЧОП и детективов территориальный орган может посчитать заключение такого соглашения нецелесообразным.

Фактически все рычаги привлечения детективных и охранных организаций в сферу обеспечения общественного порядка находятся в руках МВД, поскольку критерии целесообразности (нецелесообразности) не раскрыты и отданы на откуп руководства территориальных органов. В то же время на основании приказа МВД от 31.12.1999 г. № 1105 «О мерах по усилению контроля органами внутренних дел за частной детективной и охранной деятельностью» одной из целей контроля за охранно-детективной деятельностью является привлечение частных охранников к сотрудничеству в качестве внештатных сотрудников и создание необходимых условий для участия охранно-сыскных структур в обеспечении общественного порядка. Достаточно спорная цель, поскольку, как отмечалось выше, охранная деятельность является предпринимательской и, соответственно, направлена на получение выгоды, охранники работают по трудовому либо гражданско-правовому договору. Деятельность же «внештатников» является безвозмездной деятельностью, различен правовой статус охранников и внештатных сотрудников. Рассматривая ситуацию, надо сказать, то если частный охранник является внештатным сотрудником полиции, то в соответствии с правами внештатного сотрудника он имеет право потребовать прекращения противоправного деяния, охранник же таким правом не обладает. Например, охранник осуществляет действия по охране, а в зоне видимости объекта совершается распитие спиртных напитков. Охранник, как добропорядочный гражданин, ответственный внештатный сотрудник полиции и полицейский в отставке покидает объект и требует прекратить распитие спиртных напитков (от лиц – стойкий запах алкоголя, у них неустойчивая походка и т.д.). Однако лица, распивающие спиртные напитки, на замечания не реагируют, и один из граждан совершает нападение на охранника. Охранник применяет специальное средство для отражения нападения, после чего сообщает о данном факте в полицию. С житейской точки зрения охранника можно поблагодарить за то, что он не остался равнодушным в такой ситуации, поскольку улица – не место для распития спиртных напитков законопослушными гражданами. Взгляд юриста будет более

критичным: охранник оставил охраняемый объект, вопрос законности применения специальных средств тоже достаточно спорен, поскольку изначально охранник действовал как внештатный сотрудник, однако после нападения применил резиновую палку и наручники, на что имеется право в соответствии с законом, регулирующим деятельность охранников. Законно ли такое применение, если нападение совершено не на охранника, а на внештатного сотрудника, который правом на применение подобных средств не обладает, остается неясным. Привлечение частных охранников в качестве внештатных сотрудников полиции создает размытый правовой статус данных охранников-внештатников, что недопустимо, поскольку деятельность данных субъектов непосредственно связана с охраной, защитой жизни и здоровья граждан и любые недомолвки в сфере правового статуса недопустимы. По этой причине мы предлагаем внести в ФЗ «Об участии граждан в охране общественного порядка» главу, посвященную деятельности охранно-сыскных структур в охране общественного порядка. Таким образом, будет определен правовой статус охранников и дружинников, внештатных сотрудников полиции, и, в то же время, будет формироваться унифицированное законодательство, посвященное участию негосударственных субъектов в охране общественного порядка. Единое законодательство позволит сформировать трехстороннюю связь между МВД, частными охранными предприятиями и ДНД. Также такие изменения позволят унифицировать законодательство в области участия граждан в охране общественного порядка, и создать трёхстороннюю связь между правоохранительными органами, охранно-детективными предприятиями, ДНД и внештатными сотрудниками полиции.

В настоящее время в МВД создан Координационный совет по взаимодействию с частными охранными предприятиями. Одними из целей данного органа является привлечение охранных предприятий в деятельность по охране правопорядка, раскрытию и предупреждению преступлений. Идея координационного совета замечательная, но, на

наш взгляд, такой совет эффективнее будет действовать, если он будет создан на базе всех правоохранительных органов – МВД, ФССП, СК, возможно Прокуратуры и ФСИН. Это позволит в полной мере использовать потенциал охранных предприятий, а также привлекать сотрудников для сотрудничества с другими правоохранительными структурами, а не только с МВД.

Монополия на регулирование деятельности частных охранных предприятий со стороны МВД РФ наблюдается полная, что может способствовать злоупотреблению со стороны сотрудников МВД, вплоть до привлечения частных детективных и охранных структур в обеспечение общественного порядка с использованием методов давления.

Зарубежный опыт участия частных охранных предприятий в охране общественного порядка кардинально отличен от российского. Например, в Казахстане участие охранных структур в этой деятельности не предусмотрено, направлениями деятельности указанных предприятий являются лишь защита от противоправных посягательств, охрана имущества и консультирование по вопросам защиты от противоправных деяний [11]. В Испании частные охранные предприятия при оказании некоторых видов услуг, некоторые из которых напрямую связаны с охраной общественного порядка – охраной торговых центров, охраной при проведении спортивных, культурных и иных массовых мероприятий, обязаны получить одобрение полиции на осуществление такой деятельности, охраной зданий государственных органов [12]. Частная охрана Испании имеет право принимать участие в осуществлении функций, являющихся государственными, охранять периметр мест лишения свободы, дополняя действия полиции. Испанские охранники имеют право преследовать и задерживать лиц, совершивших преступление на охраняемом объекте, в России же охрана таким правом не обладает. Испанская модель в некоторых проявлениях имеет сходство с российской, например, наличием полной монополии полиции на регулирование деятельности частных охранников в обеспечении общественного порядка. Однако, как представляется, наличие более широких полномочий у охранников, установление возможности дополнения охранниками деятельности полиции дает основания полагать, что данная деятельность находится на более высоком уровне развития и вовлеченности представителей охранных структур в охрану общественного порядка.

Опыт США существенно отличается от практики России, Казахстана и Испании. В США число частных охранников приближается к 1,2 млн. человек, в то время как численность полиции – 800 тысяч человек [13]. В США частная охрана и детективы являются активными партнерами полиции при расследовании преступлений, охране общественного порядка, обеспечении пропускного режима на государственных объектах. В России числен-

ность частной охраны и полиции примерно совпадает, что свидетельствует о высокой численности охранных предприятий и возможности взаимодействия с правоохранительными органами, чего не наблюдается.

Подводя итог вышеизложенному, можно сделать следующие выводы:

Во-первых, анализ видов деятельности частных охранных предприятий и частных детективов позволяет считать данную деятельность связанной с обеспечением общественного порядка. Статус охранных предприятий и частных детективов дает возможность активного взаимодействия с правоохранительными органами в обеспечении общественного порядка, однако для этого требуется совершенствование законодательства, предложения по которому изложены в ходе исследования.

Во-вторых, для развития такого сотрудничества можно учесть зарубежный опыт, компилируя практику США и Испании, где охранно-детективные структуры являются активными участниками охраны порядка.

Современное состояние охраны порядка, когда все полномочия по регулированию деятельности и привлечению охранно-сыскных структур возложены на МВД, на наш взгляд, требуют изменения в области обеспечения общественного порядка. Как отмечалось выше, возможно создание единого координационного органа по взаимодействию с негосударственными субъектами охраны порядка (ДНД, ЧОП, внештатными сотрудниками) и правоохранительными органами для установления обратной связи.

Охранно-сыскные структуры обладают огромным потенциалом, зачастую руководителями, учредителями и сотрудниками таких органов являются сотрудники правоохранительных органов в отставке, которые имеют практический опыт охра-

ны порядка, участия в сыскной деятельности, обладают знаниями практической психологии и дисциплиной. Поэтому потенциал таких предприятий в области охраны общественного порядка огромен, государству необходимо лишь правильно его использовать.

Несмотря на все положительные моменты, имеются и проблемы, например, падение квалификации охранников, «погоня за длинным рублем» со стороны некоторых охранных структур, в связи с чем падает качество подготовки и отбора сотрудников, социальный портрет охранников не всегда представляет собой образ законопослушного гражданина. Отсутствие возможностей для карьерного роста у представителей охранных структур не способствует повышению профессионального и морально-нравственного уровня сотрудников. Для этого необходимо создавать стимулы у сотрудников к профессиональному, культурному и моральному росту, например, использовать частные охранные предприятия, наряду с дружинами, в качестве резервов для полиции; за активную деятельность на поприще охраны общественного порядка сотрудников принимать на службу в правоохранительные органы либо, наоборот, сотрудников в отставке направлять на работу в охранно-сыскные структуры для установления взаимодействия.

Необходимо помнить, что охранно-сыскная деятельность является предпринимательской, в связи с чем требуется законодательная проработка методов и форм стимулирования как охранно-сыскных структур, как юридических лиц, так и охранников и детективов. Например, для охранных предприятий возможно установление различных налоговых льгот при активном участии в охране общественного порядка, способствовании раскрытию и расследованию преступлений.

Литература

1. Еропкин М.И. Управление в области охраны общественного порядка. М., 1965.
2. Казаков В.Н. Правовой порядок в юридической теории и практике: дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2003.
3. Селифонов А.А. Общественный порядок, как социально-психологическое явление // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. СПб., 2008. № 1 (37). С. 212–216.
4. Дондоков Ц.С. Содержание категории «Общественный порядок» // Вестник Читинского государственного университета. Чита, 2010. № 10 (67) С. 52–56.
5. Шефрукова С.Т. Категории общественный порядок в истории общественно-правовой мысли и их обеспечение в Российском государстве: дис. ... канд. юрид. наук. Краснодар, 2010.
6. Алимтеева Т.Г., Ким Н.В., Урбисина Н.Е. Проблема разграничения понятий «Общественная безопасность» и «общественный порядок» // Молодой ученый. Чита: 2016. № 5 (109). С. 463–465.
7. Клевцов С.В. Проблемы реализации идеи гражданского правопорядка в России // Наука и практика. Орел: Федеральное государственное казенное образовательное учреждение высшего профессионального образования «Орловский юридический институт Министерства внутренних дел России имени В.В. Лукьянова», 2016. № 2 (67). С. 58–60.
8. О судебной практике по уголовным делам о хулиганстве и иных преступлениях, совершенных из хулиганских побуждений: постановление Пленума Верховного Суда Рос. Федерации от 15 нояб. 2007 г. № 45. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
9. Сидорова Г.Г. Правовые основы участия в охране общественного порядка и обеспечении общественной безопасности субъектов частной детективной и охранной деятельности // Вестник Санкт-

Петербургского университета МВД России. СПб.: Изд-во Санкт-Петербургского университета МВД, 2009. № 2 (49). С. 58–63.

10. Об охранной деятельности: закон Респ. Казахстан от 19 окт. 2000 г. № 85, ст. 14. URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z0000000085> (дата обращения: 18.08.2016).

11. О частной охране: закон Королевства Испания № 5/2014 (BOE 83 5.04), ст. 41. URL: <http://www.interior.gob.es/web/servicios-al-ciudadano/normativa/leyes-ordinarias/ley-5/2014-de-4-de-abril#capitulo%20II%20Servicios%20de%20las%20empresas%20de%20seguridad%20privada> (дата обращения: 18.08.2016).

12. United States Department on Labor. Quick Facts: Police and Detectives. URL: <http://www.bls.gov/ooh/protective-service/police-and-detectives.htm> (дата обращения: 18.08.2016).

References

1. *Eropkin M.I.* Upravlenie v oblasti okhrany obshchestvennogo poriadka. M., 1965.
2. *Kazakov V.N.* Pravovoi poriadok v yuridicheskoi teorii i praktike: dis. ... d-ra yurid. nauk. M., 2003.
3. *Selifonov A.A.* Obshchestvennyi poriadok, kak sotsial'no-psikhologicheskoe yavlenie // Vestnik Sankt-Peterburgskogo universiteta MVD Rossii. SPb., 2008. № 1 (37). S. 212–216.
4. *Dondokov Ts.S.* Soderzhanie kategorii «Obshchestvennyi poriadok» // Vestnik Chitinskogo gosudarstvennogo universiteta. Chita, 2010. № 10 (67) S. 52–56.
5. *Shefrukova S.T.* Kategorii obshchestvennyi poriadok v istorii obshchestvenno-pravovoi mysli i ikh obespechenie v Rossiiskom gosudarstve: dis. ... kand. yurid. nauk. Krasnodar, 2010.
6. *Alimpieva T.G., Kim N.V., Urbisinova N.E.* Problema razgranicheniya ponyatii «Obshchestvennaya bezopasnost'» i «obshchestvennyi poriadok» // Molodoi uchenyi. Chita: 2016. № 5 (109). S. 463–465.
7. *Klevtsov S.V.* Problemy realizatsii idei grazhdanskogo pravoporyadka v Rossii // Nauka i praktika. Orel: Federal'noe gosudarstvennoe kazennoe obrazovatel'noe uchrezhdenie vysshego professional'nogo obrazovaniya «Orlovskii yuridicheskii institut Ministerstva vnutrennikh del Rossii imeni V.V. Luk'yanova», 2016. № 2 (67). S. 58–60.
8. О судебной практике по уголовным делам о хулиганстве и иных проступлениях, совершённых из хулиганских побуждений: постановление Plenuma Verkhovnogo Suda Ros. Federatsii от 15 noyab. 2007 g. № 45. Dostup iz sprav.-pravovoi sistemy «Konsul'tantPlyus».
9. *Sidorova G.G.* Pravovye osnovy uchastiya v okhrane obshchestvennogo poriadka i obespechenii obshchestvennoi bezopasnosti sub"ektov chastnoi detektivnoi i okhrannoi deyatel'nosti // Vestnik Sankt-Peterburgskogo universiteta MVD Rossii. SPb.: Izd-vo Sankt-Peterburgskogo universiteta MVD, 2009. № 2 (49). S. 58–63.
10. Об охранной деятельности: закон Респ. Казахстан от 19 окт. 2000 г. № 85, ст. 14. URL: <http://adilet.zan.kz/rus/docs/Z0000000085> (дата обращения: 18.08.2016).
11. О частной охране: закон Королевства Испания № 5/2014 (BOE 83 5.04), ст. 41. URL: <http://www.interior.gob.es/web/servicios-al-ciudadano/normativa/leyes-ordinarias/ley-5/2014-de-4-de-abril#capitulo%20II%20Servicios%20de%20las%20empresas%20de%20seguridad%20privada> (дата обращения: 18.08.2016).
12. United States Department on Labor. Quick Facts: Police and Detectives. URL: <http://www.bls.gov/ooh/protective-service/police-and-detectives.htm> (дата обращения: 18.08.2016).

Поступила в редакцию 19 августа 2016 г.

Received 19 August, 2016