

ВОПРОСЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРОЛЯ (НАДЗОРА) ЗА СОБЛЮДЕНИЕМ ОБЯЗАТЕЛЬНЫХ ТРЕБОВАНИЙ В СФЕРЕ ЧАСТНОЙ ОХРАННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

А. А. Шмидт, *artem-shmidt@yandex.ru*

Южно-Уральский государственный университет, г. Челябинск, Россия

М. Б. Нифталиева, *niftalieva.margarita@mail.ru*

ООО «Инженерное Бюро Франке Интернешенал», г. Москва, Россия

Аннотация. На основе анализа результатов контрольно-надзорной деятельности Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации в сфере частной охранной деятельности классифицированы наиболее распространенные нарушения обязательных требований, установленных для частных охранных организаций в рассматриваемой сфере; дана оценка эффективности форм государственного контроля (надзора) за соблюдением законодательства о частной охранной деятельности.

Показаны направления нормативно-правового развития контрольно-надзорной деятельности государства в сфере частной охранной деятельности. Предложены правовые решения оптимизации контрольно-надзорной деятельности в сфере частной охранной деятельности, направленные на обеспечение интересов заказчиков охранных услуг.

Ключевые слова: государственный контроль (надзор), обязательные требования, административная ответственность, административная деятельность, частная охранная деятельность, Росгвардия.

Для цитирования: Шмидт А. А., Нифталиева М. Б. Вопросы совершенствования государственного контроля (надзора) за соблюдением обязательных требований в сфере частной охранной деятельности // Вестник ЮУрГУ. Серия «Право». 2024. Т. 24. № 3. С. 113–119. DOI: 10.14529/law240317.

Original article
DOI: 10.14529/law240317

ISSUES OF IMPROVING STATE CONTROL (SUPERVISION) OVER COMPLIANCE WITH MANDATORY REQUIREMENTS IN THE FIELD OF PRIVATE SECURITY ACTIVITIES

A. A. Schmidt, *artem-shmidt@yandex.ru*

South Ural State University, Chelyabinsk, Russia

M. B. Niftalieva, *niftalieva.margarita@mail.ru*

Franke International Engineering Bureau LLC, Moscow, Russia

Annotation. Based on the analysis of the results of the control and supervisory activities of the Federal Service of the National Guard of the Russian Federation in the field of private security activities, the most common violations of mandatory requirements established for private security organizations in this area are classified; an assessment of the effectiveness of forms of state control (supervision) over compliance with legislation on private security activities is given. The directions of the regulatory and legal development of the control and supervisory activities of the state in the field of private security activities are shown. Legal solutions for optimizing control and supervisory activities in the field of private security activities aimed at ensuring the interests of customers of security services are proposed.

Keywords: state control (supervision), mandatory requirements, administrative responsibility, administrative activities, private security, Russian National Guard.

For citation: Schmidt A. A., Niftalieva M. B. Issues of improving state control (supervision) over compliance with mandatory requirements in the field of private security activities. *Bulletin of the South Ural State University. Series "Law"*. 2023. vol. 24. no. 3. pp. 113–119. (in Russ.) DOI: 10.14529/law240317.

Законодательство о контрольно-надзорной деятельности государства находится в зоне постоянного внимания законодателя и выступает предметом дискуссии бизнес-сообщества. Административная реформа стала стимулом развития бизнес-процессов и оптимизации законодательства. «Регуляторная гильотина» затронула практически все сферы экономики [6], однако отдельные сферы в силу повышенной общественной опасности вполне обоснованно выведены законодателем из сферы действия профильного законодательства об обязательных требованиях (Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 247-ФЗ «Об обязательных требованиях в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 247-ФЗ)) и контрольно-надзорной деятельности (Федеральный закон от 31 июля 2020 г. № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 248-ФЗ)). К числу таких сфер относятся в том числе частная охранная деятельность и оборот служебного оружия, используемого в охранной деятельности.

Рынок охранных услуг в мире [9] и в России динамично развивается, и по некоторым оценкам российский сегмент растет на 3–6 % ежегодно, что выше среднего показателя по экономике. В 2022–2023 гг. частными охранными организациями ежегодно оказывалось более 10 млн охранных услуг, а объем рынка превысил 120 млрд руб. [7]. В то же время качество охранных услуг не является однородным, сопряжено с риском [2] и реальным нарушением прав и законных интересов контрагентов, граждан, во многом влияет на состояние общественной безопасности и правопорядка, где доля охранных услуг при проведении массовых мероприятий превышает 20 %.

Анализ обращений, поступивших в Федеральную службу войск национальной гвардии (Росгвардия), которая осуществляет функции регулятора в сфере охранных услуг, показывает сохраняющиеся негативные тенденции в частной охранной сфере. Так, в 2022 году в Росгвардию поступило более 16,5 тыс. обращений, в которых повышенный интерес у зая-

вителей вызывают вопросы, касающиеся частной охранной деятельности (нарушения законодательства со стороны частных охранных организаций, неправомерные действия частных охранников в отношении заявителей) [8]. Признанные обоснованными жалобы на действия частных охранных организаций связаны с нарушением обязательных требований законодательства в сфере охранной деятельности и безопасности. С учетом положений ст. 10 Федерального закона № 247-ФЗ обязательные требования в самом общем приближении можно трактовать как установленные нормативными правовыми актами правила правомерного поведения, создающего риск (опасность) причинения вреда охраняемым законом ценностям, в том числе запреты, ограничения, условия, обязанности [4, с. 118].

Для частных охранных организаций обязательные требования установлены правовыми актами, регулируемыми общественные отношения в сфере частной охраны. Нарушение обязательных требований частными охранными организациями создает угрозу не только жизни и здоровью окружающих лиц, но и наносит значительный материальный ущерб заказчикам охранных услуг, что обуславливает актуальность и значимость совершенствования контрольно-надзорной деятельности государства в рассматриваемом сегменте охранных услуг.

Рандомизированная выборка 180 постановлений арбитражных судов 19 регионов позволили систематизировать данные о нарушениях обязательных требований законодательства о частной охране и иных правовых актов, регулирующих общественные отношения в сфере безопасности, выявленных в ходе плановых и внеплановых проверок соблюдения частными охранными организациями лицензионных требований и условий.

По характеру общественной опасности и детерминантам противоправной деятельности нарушения могут быть классифицированы следующим образом.

1. Нарушения правил оборота специальных средств, служебного оружия и патронов к нему, преимущественно связанные с нарушением их учета или хранения, – неумышленные

деяния, обусловленные небрежностью, часто незнанием правил учета либо трудностями восприятия нормативных требований по ведению документов учета, создающие угрозу утраты специальных средств, служебного оружия и патронов к нему. В соответствии с положением о лицензировании частной охранной деятельности указанные нарушения являются грубым нарушением лицензионных требований и условий. Доля указанных нарушений является относительно высокой в общем объеме нарушений в рассматриваемой сфере и составляет 44,53 % нарушений, вменяемых в рамках правонарушения, предусмотренного ч. 3 ст. 14.1 КоАП РФ (нарушение правил учета служебного оружия и патронов – 10,9 %, редко сочетанное с нарушением правил хранения оружия и патронов – 11,81 % и нарушением правил хранения, учета и использования специальных средств – 21,82 %).

Рассматриваемая группа нарушений обладает низкой латентностью, что обусловлено неумышленным характером нарушений, а также наличием системы правовых норм, устанавливающих обязанность должностных лиц частных охранных организаций вести соответствующие учеты, обеспечивающих образование материальных следов, с одной стороны, и регулярным характером контрольно-надзорных мероприятий Росгвардии, проводимых каждые полгода, – с другой.

2. Нарушения требований законодательства о частной охранной деятельности, связанные с качеством охранных услуг и организации охраны. Доля указанных нарушений в общем объеме нарушений, вменяемых в рамках правонарушения, предусмотренного ч. 3 ст. 14.1 КоАП РФ, достаточно высока – 35,4 %, но гораздо более дифференцирована (отсутствие либо несоответствие обязательным требованиям должностных инструкций частного охранника – 11,81 %; несоответствие установленным требованиям договора на оказание охранных услуг – 9,97 %; неисполнение обязанности по информированию о видеонаблюдении на объекте охраны – 6,36 %; другие нарушения – 7,26 %).

Рассматриваемая группа нарушений обладает низкой латентностью, что обусловлено неумышленным характером нарушений, небрежностью при оформлении служебной документации по организации охраны.

3. Нарушения обязательных требований, предъявляемых к частным охранникам и условиям допуска лиц к осуществлению охранной деятельности. Как правило, они сочетаются с нарушениями предыдущей группы, но обусловлены умышленным характером нарушения. Рассматриваемая группа нарушений детерминирована экономическими интересами охранных организаций, в том числе затратами на обучение, медицинское обследование, оформление удостоверения частного охранника, уплату налоговых и социальных платежей. Нарушения рассматриваемой группы высоко латентны и выявляются чаще всего в ходе рассмотрения жалоб на нарушения требований законодательства о частной охранной деятельности. По результатам анализа материалов судебной практики арбитражных судов за 2023 год доля таких нарушений составила 20,07 %.

Последняя группа нарушений в действительности является более распространенной и охватывается также составами административных правонарушений, предусмотренных ст. 20.16 КоАП РФ, выявляемых должностными лицами Росгвардии в ходе административной деятельности по проверке организации охраны, осуществляемой частными охранными организациями на объектах охраны при оценке соответствия установленным правилам. Анализ 170 постановлений по делам об административных правонарушениях, вынесенных в 2023 году уполномоченными должностными лицами Росгвардии, в том числе по результатам рассмотрения обращений (заявлений) граждан и организаций, показал, что доля нарушений последней группы значительно больше и является наиболее распространенной, а административная контрольно-надзорная деятельность требует совершенствования и развития правовых форм контроля (надзора) за соблюдением законодательства о частной охранной деятельности.

В соответствии с ч. 1 ст. 15 Федерального закона № 248-ФЗ предметом государственного контроля (надзора) при проведении проверочных мероприятий является соблюдение контролируруемыми лицами (гражданами, организациями) обязательных требований, установленных нормативными правовыми актами Российской Федерации; соблюдение и реализация требований, содержащихся в разрешительных документах и исполнение которых

является необходимым в соответствии с нормативно-правовыми актами Российской Федерации; исполнение решений, принимаемых по результатам контрольных (надзорных) мероприятий. Предметом государственного контроля (надзора) за частной охранной деятельностью является соблюдение частными охранными организациями, их учредителями, руководителями и работниками обязательных требований законодательных и иных нормативных правовых актов, регламентирующих сферу безопасности.

На наш взгляд, совершенствование контрольно-надзорной деятельности Росгвардии в сфере частной охранной деятельности следует рассматривать в контексте расширения перечня форм государственного контроля (надзора) за соблюдением частными охранными организациями требований законодательства в сфере безопасности. Полагаем, что помимо применяемых Росгвардией форм государственного контроля (надзора) целесообразно использовать установленные гл. 10 Федерального закон № 248-ФЗ такие формы контроля (надзора), как разработка программы профилактики рисков причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям (ст. 44), применение мер стимулирования добросовестности (ст. 48), самообследование (ст. 51), проведение профилактического визита (ст. 52), применение проверочных листов (ст. 53).

По нашему мнению, применение мер стимулирования добросовестности и профилактический визит будут эффективны с привлечением к участию заинтересованных лиц общественности. Так, в странах англосаксонской правовой семьи предусматривается возможность участия в процедурах лицензирования представителей населения. Например, в Великобритании в соответствии с Законом о лицензировании 2003 года (Licensing Act 2003) жители вправе в индивидуальном порядке приводить свои позиции по поводу выдачи лицензии на помещение, в котором будет осуществляться розничная продажа алкогольной продукции [5, с. 65]. Заинтересованные лица могли бы информировать сотрудников Росгвардии о противоправных действиях со стороны частных охранных организаций, нарушающих их права и законные интересы. Таким образом, граждане могли бы реализовать право на юрисдикционную форму защи-

ты нарушенных прав, при которой лицо, право которого нарушено, обращается за защитой в государственный или иной компетентный орган [3, с. 14]. Заинтересованными лицами в сфере частной охранной деятельности могут быть признаны заказчики услуг и общество в целом.

Меры самообследования и проверочные листы направлены на самостоятельное определение контролируемыми лицами уровня соблюдения обязательных требований, предусмотренных законодательством о частной охране, а также на снижение рисков причинения вреда охраняемым законом ценностям. Форма проверочного листа, а также список контрольных вопросов, по нашему мнению, должны быть разработаны Росгвардией в соответствии с установленными лицензионными требованиями.

Программа профилактики рисков причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям при осуществлении частной охранной деятельности позволит стимулировать добросовестное соблюдение обязательных требований, установленных в нормативных правовых актах, регламентирующих сферу безопасности, частными охранными организациями и их работниками, а также устранить условия и факторы, способствующие нарушениям обязательных требований.

Не менее результативной и эффективной формой государственного контроля (надзора) является мониторинг. Традиционно в литературе под мониторингом понимают систему постоянного наблюдения за явлениями и процессами, проходящими в обществе, результаты которого служат для обоснования управленческих решений по обеспечению национальной безопасности [1]. Федеральный закон № 248-ФЗ рассматривает мониторинг как режим дистанционного государственного контроля (надзора), заключающийся в целенаправленном, постоянном (систематическом, регулярном, непрерывном), опосредованном получении и анализе информации о деятельности граждан и организаций, об объектах контроля с использованием систем (методов) дистанционного контроля, в том числе с применением специальных технических средств, имеющих функции фотосъемки, аудио- и видеозаписи, измерения, должностными лицами контрольного (надзорного) органа в целях

предотвращения причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям.

Сотрудники Росгвардии в работе применяют информационную систему «СЦУО Росгвардии», предназначенную для информационного обеспечения служебной деятельности работников Росгвардии. Информационная система консолидирует сведения по контролю за соблюдением законодательства Российской Федерации в сфере оборота оружия и частной охранной деятельности: о видах оружия, о юридических и физических лицах, владеющих оружием, о работниках юридических лиц, имеющих разрешение на хранение и ношение служебного оружия, о лицах, получивших удостоверение частного охранника (дата получения, место сдачи экзамена, соответствующая квалификация), об оформленных личных карточках охранника, о юридических лицах, получивших лицензию на осуществление частной охранной деятельности, о плановых, внеплановых проверках и иных контрольных мероприятиях в отношении частных охранных организаций, об объектах охраны частных охранных организаций, о поступивших заявлениях о предоставлении государственных услуг в сфере оборота оружия и частной охранной деятельности, о количестве охранников в частных охранных организациях, об отсутствии (наличии) медицинских противопоказаний к исполнению обязанностей частного охранника и многие другие сведения.

Полагаем, что информационная система «СЦУО Росгвардии» будет способствовать адаптации такой формы контроля (надзора), как мониторинг за частной охранной деятельностью – постоянный дистанционный контроль (надзор) за частными охранными организациями и их работниками, позволяющий своевременно проанализировать информацию о деятельности лицензиатов и их работников и выявить риски, способствующие причинению вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям. Так, система позволит «увидеть»: отсутствие необходимого количества частных охранников на объектах охраны; отсутствие медицинских заключений об отсутствии медицинских противопоказаний к исполнению

обязанностей частного охранника; наличие обращений граждан и юридических лиц с жалобами на нарушение их прав и законных интересов действиями (бездействием) лицензиата либо его работников; истечение срока исполнения лицензиатом ранее выданного предписания об устранении выявленного нарушения лицензионных требований. Данные нарушения обязательных требований законодательства о частной охранной деятельности должны являться основанием для проведения проверочных мероприятий на предмет соблюдения обязательных требований на объектах охраны.

Формы государственного контроля (надзора) необходимо дифференцировать исходя из вида нарушенного обязательного требования. Так, при нарушении обязательных требований и условий в сфере организации и осуществления частной охранной деятельности целесообразно применение форм контроля (надзора), предусмотренных программой профилактики нарушений обязательных требований в области частной охранной деятельности, программой профилактики рисков причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям, мер стимулирования добросовестности, профилактического визита и мониторинга, плановых и внеплановых проверок, а также контроля за организацией охраны, осуществляемой частными охранными организациями на соответствие установленным правилам. При нарушении обязательных требований в сфере оборота оружия, правил учета, хранения, ношения специальных средств, применяемых в ходе осуществления услуг охраны уместно применение форм контроля (надзора), предусмотренных программой профилактики нарушений обязательных требований в области частной охранной деятельности, программой профилактики рисков причинения вреда (ущерба) охраняемым законом ценностям, самообследования, профилактического визита, проверочных листов и мониторинга, плановых и внеплановых проверок, а также контроля за организацией охраны, осуществляемой частными охранными организациями на соответствие установленным правилам.

Список источников

1. Афиногенов Д. А., Полякова Т. А. Роль мониторинга состояния национальной безопасности Российской Федерации в повышении эффективности государственного управления // *Административное право и процесс*. 2014. № 4. С. 19–23.
2. Городнова Н. В., Зудов Н. А. Эффективное управление качеством охранных услуг: мировая и российская практика // *Экономика и предпринимательство*. 2018. № 9 (98). С. 608–614.
3. Зеленская Л. А., Якимова Т. Ю. Способы и формы защиты нарушенных прав граждан и юридических лиц: учебное пособие. Краснодар, 2018. 101 с.
4. Стахов А. И. Ключевые элементы структуры административного контрольно-надзорного производства, осуществляемого в России // *Российский юридический журнал*. 2021. № 3 (138). С. 117–127.
5. Сыроежкин А. М. Реализация идей социотризма и антропоцентризма в лицензировании // *Российское право онлайн*. 2022. № 2. С. 61–66.
6. Федорченко Е. О термине «регуляторная гильотина» в юридическом дискурсе // *Юрислингвистика*. 2023. № 29 (40). С. 55–60.
7. Аналитический отчет консалтинговой компании NeoAnalytics от 19 июля 2023 г. «Российский рынок охранных услуг: итоги 2022 года, прогноз до 2026 года». URL: <https://www.neoanalytics.ru/rossijskij-rynok-ohrannyh-uslug-itogi-2022-g-prognoz-do-2026-g/>.
8. Результаты рассмотрения письменных обращений граждан, поступивших в 2022 году. Официальный сайт Федеральной службы войск национальной гвардии. URL: <https://rosguard.gov.ru/page/index/obzory-obrashhenij>.
9. Rachamim M., Hornik J. &, Ofir C. The market for private security: a review, research agenda, and marketing strategies for a contested terrain. *Manag Rev Q* (2023). URL: <https://doi.org/10.1007/s11301-023-00373-1>.

References

1. Afinogenov D. A., Polyakova T. A. [The role of monitoring the state of national security of the Russian Federation in improving the effectiveness of public administration] *Administrativnoe pravo i protsess [Administrative Law and the Process]*, 2014, no. 4, pp. 19–23. (in Russ.)
2. Gorodnova N. V., Zudov N. A. [Effective quality management of security services: world and Russian practice]. *Ekonomika i predprinimatel'stvo [Economics and entrepreneurship]*, 2018, no. 9 (98), pp. 608–614. (in Russ.)
3. Zelenskaya L. A., Yakimova T. Yu. *Sposoby i formy zashchity narushen-nykh prav grazhdan i yuridicheskikh lits* [Methods and forms of protection of violated rights of citizens and legal entities]. Krasnodar, 2018, 101 p.
4. Stakhov A. I. [Key elements of the structure of administrative control and supervisory proceedings carried out in Russia]. *Rossiyskiy yuridicheskiy zhurnal [Russian Law Journal]*, 2021, no. 3 (138), pp. 117–127. (in Russ.)
5. Syroezhkin A. M. [Implementation of the ideas of sociocentrism and anthropocentrism in licensing]. *Rossiyskoe pravo onlayn [Russian Law Online]*, 2022, no. 2, pp. 61–66. (in Russ.)
6. Fedorchenko E. [On the term "regulatory guillotine" in legal discourse]. *Yurislingvistika [Jurislinguistics]*, 2023, no. 29 (40), pp. 55–60. (in Russ.)
7. *Analiticheskoy otchet konsaltingovoy kompanii NeoAnalytics ot 19 iyulya 2023 g. «Rossiyskiy rynek okhrannykh uslug: itogi 2022 goda, pro-gnoz do 2026 goda»* [Analytical report of the consulting company NeoAnalytics dated July 19, 2023 "The Russian security services market: results of 2022, forecast to 2026"]. Available at: www.neoanalytics.ru/rossijskij-rynok-ohrannyh-uslug-itogi-2022-g-prognoz-do-2026-g/.
8. *Rezul'taty rassmotreniy pis'mennykh obrashcheniy grazhdan, postupivshikh v 2022 godu. Ofitsial'nyy sayt Federal'noy sluzhby voysk natsional'noy gvardii* [The results of the consideration of written appeals from citizens received in 2022. The official website of the Federal Service of the National Guard of the Russian Federation]. Available at: rosguard.gov.ru/page/index/obzory-obrashhenij.

Информация об авторах

Шмидт Артем Александрович, кандидат юридических наук, доцент кафедры судебной и правоохранительной деятельности, Южно-Уральский государственный университет, г. Челябинск, Россия.

Нифталиева Маргарита Бильмановна, инспектор отдела технического контроля ООО «Инженерное Бюро Франке Интернешенал», г. Москва, Россия.

Information about the author

Artem A. Schmidt, Candidate of Science (Law), Associate Professor of the Department of Judicial and Law Enforcement Activities, South Ural State University, Chelyabinsk, Russia.

Margarita B. Niftalieva, Inspector of the Technical Control Department of Franke International Engineering Bureau LLC, Moscow, Russia.

Поступила в редакцию 13 февраля 2024 г.

Received February 13, 2024.