

*На правах рукописи*

**Корниенко Оксана Владимировна**

**КОМПЕТЕНЦИЯ ПОДРАЗДЕЛЕНИЙ ПОЛИЦИИ,  
ОСУЩЕСТВЛЯЮЩИХ ЛИЦЕНЗИРОВАНИЕ ЧАСТНОЙ  
ДЕТЕКТИВНОЙ И ОХРАННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ**

Специальность 12.00.14 – Административное право;  
финансовое право; информационное право

**Автореферат**

диссертации на соискание ученой степени  
кандидата юридических наук

Челябинск 2011

Работа выполнена на кафедре административного права и административной деятельности органов внутренних дел федерального государственного казенного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Уральский юридический институт МВД России».

<b>Научный руководитель –</b>	доктор юридических наук, профессор <b>Сагиндыкова Алма Нуроллайовна</b>
<b>Официальные оппоненты –</b>	доктор юридических наук, профессор <b>Алиулов Рашид Рахимулович</b>
	кандидат юридических наук, доцент <b>Новокшонова Нина Александровна</b>
<b>Ведущая организация –</b>	ФГБОУ ВПО «Алтайский государственный университет»

Защита состоится «21» октября 2011 г. в 14:00 часов на заседании диссертационного совета ДМ 212.298.16 при ФГБОУ ВПО «Южно-Уральский государственный университет» (национальный исследовательский университет) по адресу: 454080, г. Челябинск, ул. Коммуны, д. 149, ауд. 208.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке ФГБОУ ВПО «Южно-Уральский государственный университет» (национальный исследовательский университет) по адресу: 454080, г. Челябинск, ул. Ленина, д. 87, корп. 3/д.

Автореферат разослан «\_\_\_» \_\_\_\_\_ 2011 г.

Ученый секретарь  
диссертационного совета,  
доктор юридических наук, доцент

.....

О.В. Гречкина

## ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

**Актуальность темы исследования.** Министерство внутренних дел Российской Федерации (далее – МВД России), являясь федеральным органом исполнительной власти, осуществляет функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере внутренних дел. Организация и осуществление лицензирования отдельных видов деятельности отнесено к полномочиям МВД России и составной части этой централизованной системы – полиции. Правовая база, регулирующая частную детективную (сыскную) и частную охранную деятельность и вопросы контроля за их осуществлением, в последние годы постоянно изменяется. Наиболее существенные изменения были внесены Федеральным законом Российской Федерации от 22 декабря 2008 г. № 272-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием государственного контроля в сфере частной охранной и детективной деятельности». Закон направлен на дальнейшее совершенствование Закона Российской Федерации от 11 марта 1992 г. № 2487-1 «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации» (далее – Закон о частной детективной и охранной деятельности), а также на урегулирование вопросов компетенции подразделений органов внутренних дел (полиции) по осуществлению лицензирования и контроля за указанными видами деятельности. Вместе с тем, имеющиеся пробелы и противоречия в законодательной регламентации оказания охранных и детективных услуг, а также деятельности лицензирующих органов решены не в полном объеме.

Федеральный закон Российской Федерации от 7 февраля 2011 г. № 3-ФЗ «О полиции» конкретизировал полномочия полиции по лицензированию и контролю за осуществлением частной детективной и охранной деятельности. Однако экономические и политические процессы, происходящие в нашей стране, предполагают дальнейшую разработку и принятие новых нормативных правовых актов, регулирующих деятельность МВД России и

подведомственных ему структурных подразделений в установленной законом сфере.

Настоящий период характеризуется реформированием органов внутренних дел, в процессе которого вопросам компетенции МВД России уделяется особое внимание. Кроме того, в современных социально-экономических условиях растет число административных правонарушений и преступлений в сфере функционирования объектов разрешительной системы, контролируемых органами внутренних дел. Таким образом, анализ проблем, возникающих в деятельности подразделений лицензионно-разрешительной работы, приобретает особое значение.

Поскольку под компетенцией понимается совокупность полномочий, определенных нормативными правовыми актами, несовершенство последних оказывает негативное влияние на реализацию функций подразделениями полиции, осуществляющими лицензионно-разрешительную работу. При этом возрастающая социальная активность участников рынка охранных и детективных услуг, нередкие нарушения ими общеобязательных правил, установленных законодательно, а также проблемы правового регулирования охранной и детективной деятельности представляют угрозу правам и законным интересам граждан, их безопасности. В связи с этим актуализируется задача как совершенствования правового регулирования частной охранной и детективной деятельности, так и детальной регламентации нормативной правовой базы, определяющей компетенцию полиции в области лицензирования.

Необходимость системного осмысления юридической природы лицензирования частной детективной (сыскной) и частной охранной деятельности приобретает важное теоретическое и практическое значение для определения компетенции подразделений полиции по реализации данного направления деятельности. Выбор темы диссертационного исследования продиктован также наличием пробелов в правовом регулировании компетенции полиции в сфере лицензирования названных объектов разрешительной системы, порядка осуществления лицензионного

производства, в некоторых случаях – противоречивостью действующих нормативных актов.

**Степень научной и теоретической разработанности темы исследования.** Проблемы административно-правового регулирования лицензирования рассматривались в исследованиях А.А. Алексеева, А.Б. Багандова, А.В. Гущина, Ю.Н. Мильшина, А.Н. Орлова, Д.В. Осинцева, Е.И. Спектора, Е.В. Титовой и др.

Отдельные аспекты проблем реализации функции государственного контроля, осуществляемого органами государственной власти в различных сферах жизнедеятельности общества, в том числе в области осуществления частной охранной и детективной деятельности, рассматривались в трудах А.П. Алехина, Г.В. Атаманчука, Д.Н. Бахраха, И.Л. Бачило, О.И. Бекетова, В.М. Горшенева, Н.М. Добрынина, Ю.М. Козлова, А.П. Коренева, Б.М. Лазарева, В.И. Майорова, А.Ф. Ноздрачева, Д.М. Овсянко, Л.Л. Попова, Ф.С. Разаренова, Б.В. Россинского, Ю.Н. Старилова, Ю.П. Соловья, Ю.А. Тихомирова, И.Б. Шахова, Е.Д. Шелковниковой, В.И. Шестакова и др.

Теоретические проблемы компетенции органов государственного управления освещались в работах Ю.Е. Аврутина, Р.Х. Алиуллова, О.В. Брежневой, С.В. Воробьевой, Б.М. Лазарева, Э.Л. Лещины, В.Я. Кикотя, В.В. Невинского, И.И. Сыдорука, Г.Х. Хадисова, в которых сформулированы заслуживающие внимания теоретические и практические рекомендации. Однако многие актуальные вопросы остались без должного внимания и требуют соответствующего рассмотрения и оценки.

Проблемы определения организационно-правовых основ частной детективной (сыскной) и охранной деятельности в России нашли отражение в диссертационных работах: Е.Н. Арестовой, А.В. Бровкина, Д.К. Белорусова, А.А. Долгополова, П.Г. Иванова, А.А. Качалова, С.Л. Коршунова, В.И. Козлова, Т.В. Куликовой, А.М. Павликова, В.И. Садчикова, О.В. Солнышковой, Ю.С. Юрьевой и др. Вопросы контроля и надзора анализировали О.С. Григорьева, Н.Н. Калюжный, И.А. Космина, А.В. Морозов, И.И. Мах, А.Ю. Огурцов, С.В. Пузырев, К.А. Савинов, В.И.

Сургутсков, М.Р. Стерлинг, В.П. Уманская и др. Вместе с тем, особенности компетенции подразделений полиции по лицензированию частной детективной (сыскной) и охранной деятельности исследованы не были.

**Объектом исследования** явились общественные отношения, складывающиеся при осуществлении подразделениями полиции полномочий по лицензированию частной детективной (сыскной) и частной охранной деятельности.

**Предмет исследования** – правовые нормы, регулирующие полномочия подразделений полиции, осуществляющих лицензирование частной охранной и частной детективной (сыскной) деятельности, а также правоприменительная практика по данной проблематике.

**Цель и задачи исследования.** Цель диссертационного исследования – комплексный анализ теоретических положений, нормативных правовых актов, являющихся основой компетенции подразделений полиции и правоприменительной практики по лицензированию и контролю за указанными видами деятельности, разработка предложений и рекомендаций, направленных на совершенствование законодательства Российской Федерации, регламентирующего порядок проведения лицензионного производства, а также применение мер административного правового принуждения за правонарушения в сфере осуществления частной детективной и охранной деятельности.

Указанная цель предопределила постановку и решение следующих **задач**:

– рассмотреть основы лицензионно-разрешительной системы в России, осуществляемой органами внутренних дел в развитии (начиная с 1920 г.), используя в качестве объекта оружие, частную детективную и охранную деятельность;

– обозначить основные элементы компетенции подразделений полиции в сфере лицензирования частной охранной и частной детективной (сыскной) деятельности, выработать предложения по конкретизации компетенционных норм;

– исследовать юридическую природу лицензирования частной охранной и частной детективной (сыскной) деятельности и обосновать необходимость закрепления в КоАП РФ самостоятельных мер административно-правового воздействия, направленных на предупреждение и пресечение административных правонарушений, связанных с нарушением лицензионных требований;

– определить соотношение понятий «контроль» и «надзор» в сфере частной охранной и частной детективной (сыскной) деятельности;

– выявить основные проблемы, возникающие при осуществлении подразделениями полиции контроля за частной охранной и частной детективной (сыскной) деятельностью;

– предложить пути решения спорных вопросов, возникающих в процессе привлечения частных охранных организаций и детективов к административной ответственности за нарушение правил оборота оружия и осуществления частной охранной и частной детективной (сыскной) деятельности;

– выделить формы взаимодействия подразделений органов внутренних дел (полиции) с охранными структурами и детективами, внести предложения по совершенствованию законодательства, регулирующего отношения в данной сфере;

– сформулировать предложения по совершенствованию законодательства в области лицензирования и осуществления частной детективной и охранной деятельности, оборота оружия на территории Российской Федерации.

**Методологическая основа диссертации.** В ходе исследования использовались общенаучные, частнонаучные и специальные методы познания социальных и правовых явлений, среди которых: диалектический метод познания в рамках материалистического подхода, методы анализа и синтеза, индукции и дедукции, наблюдения и сравнения, метод структурного анализа, системный и исторический методы, формально-юридический метод, метод сравнительного правоведения и правового моделирования.

**Эмпирическая база диссертационного исследования** основана на материалах практики подразделений, осуществляющих лицензионно-разрешительную работу в Свердловской области и других субъектах Российской Федерации, за период 2005–2011 гг., результатах анкетирования 102 сотрудников подразделений, осуществляющих лицензирование и контроль за частной детективной и охранной деятельностью за период 2009–2011 гг., а также статистических данных обзоров, справок, отчетов ВНИИ МВД России и органов внутренних дел Российской Федерации, анализе правоприменительной практики судов.

**Теоретическую основу** исследования составили научные труды А.П. Алехина, Р.Р. Алиуллова, Д.Н. Бахраха, К.С. Бельского, В.В. Игнатенко, А.А. Кармолицкого, Ю.М. Козлова, А.И. Каплунова, А.Н. Костюкова, В.И. Майорова, В.В. Невинского, Д.В. Осинцева, А.И. Потапова, Н.Г. Салищевой, Ю.П. Соловья, Ю.А. Тихомирова, А.В. Шестакова и др.

Многогранность темы исследования обусловила необходимость изучения наряду с научными источниками, непосредственно относящимися к названной проблематике, литературы по теории государства и права, конституционному праву, определяющей теоретическую и практическую сущность рассматриваемых вопросов. В связи с этим в основу общетеоретических суждений положены точки зрения известных отечественных ученых С.С. Алексеева, Г.В. Атаманчука, И.Л. Бачило, Б.М. Лазарева, О.М. Олейник и др.

**Научная новизна работы** заключается в том, что это первое комплексное исследование компетенции подразделений полиции по осуществлению лицензирования, а также административно-правового регулирования частной детективной и охранной деятельности, направленное на обеспечение системного и эффективного воздействия на общественные отношения в сфере лицензирования, осуществляемого полицией.

Новизну содержат:

– определение социально-правовой природы лицензирования в России в сфере частной детективной и охранной деятельности и оборота оружия;



– подготовка на основе анализа судебной практики предложений по совершенствованию законодательства Российской Федерации, регулирующего вопросы привлечения к административной ответственности за нарушения в сфере осуществления частной детективной и охранной деятельности;

– разработка на основе анализа норм, определяющих полномочия полиции по лицензированию частной охранной и частной детективной (сыскной) деятельности, предложений и рекомендаций по дальнейшему совершенствованию административно-правового регулирования компетенции полиции в современных условиях;

– выявление основных направлений, форм взаимодействия полиции и частных охранных организаций и частных детективов, перспектив их совершенствования и развития.

На защиту выносятся следующие основные **положения, являющиеся новыми или содержащими элементы новизны:**

1. Сформулировано авторское определение «компетенция подразделений полиции по осуществлению лицензирования частной детективной и охранной деятельности» – это совокупность субъективных прав и юридических обязанностей должностных лиц полиции, реализуемых в целях обеспечения безопасности граждан, охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности, предусматривающая установление достоверности сведений в документах, представленных гражданами и юридическими лицами для получения лицензий, проверку соблюдения субъектами охранной и сыскной деятельности законодательно определенных правил и ограничений, применение мер государственного принуждения за нарушение установленных требований осуществления лицензируемых видов деятельности.

2. Изложена позиция о целесообразности закрепления понятия «временное пользование оружием» в ст. 1 Федерального закона Российской Федерации «Об оружии». Под временным пользованием оружием частными

охранными организациями автор предлагает понимать получение частными охранными организациями служебного оружия в органах внутренних дел, его хранение, транспортирование, ношение, применение оружия в случаях и порядке, предусмотренных Законом о частной детективной и охранной деятельности.

3. Предложено дополнить перечень мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях, закрепленных в гл. 27 КоАП РФ, такой мерой, как «приостановление действия лицензии», применяемой за нарушение лицензионных требований. Кроме того, в качестве меры административного наказания за правонарушения в указанной сфере предложено закрепить «аннулирование лицензий», дополнив статью 3.2 КоАП РФ пунктом 10, а главу 3 КоАП РФ – статьей 3.13.

4. Аргументирована необходимость включения 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.

5. Предложено перечень грубых нарушений осуществления частной охранной деятельности, установленный статьей 11.5 Закона о частной детективной и охранной деятельности, дополнить пунктом: «б) нарушение конституционных прав граждан, выразившееся в незаконном задержании, противоправном применении против них физической силы, оружия или специальных средств».

6. Отстаивается позиция о необходимости включения в постановление Правительства Российской Федерации «О некоторых вопросах осуществления частной детективной (сыскной) и частной охранной деятельности» понятия «грубое нарушение лицензионных требований». Поскольку в Законе о частной детективной и охранной деятельности дано определение грубого нарушения осуществления частной охранной и детективной деятельности, предложено данные деяния отнести к грубым нарушениям лицензионных требований, дополнив «Положение о

лицензировании частной детективной (сыскной) деятельности» и «Положение о лицензировании частной охранной деятельности» пунктами 10 и 21, соответственно.

7. Обоснован вывод о необходимости разграничения на законодательном уровне понятий «контроль» и «надзор», так как содержание данных понятий непосредственно связано с компетенцией и статусом подразделений, осуществляющих контрольно-надзорные функции в сфере частной охранной и частной детективной (сыскной) деятельности. Так как внешний контроль не предполагает подчиненность контролируемого объекта, то лицензирование предложено понимать как одну из форм внешнего контроля, который осуществляется на стадии проведения предварительных проверок, принятия решения о выдаче лицензии, в процессе проведения плановых и внеплановых проверок. В то же время надзор целесообразно признать последующей стадией лицензионного производства.

8. В результате анализа проблем, возникающих при лицензировании частной детективной и охранной деятельности, сформулирован ряд предложений по совершенствованию норм Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, Федерального закона «Об оружии», Постановления Правительства Российской Федерации «О некоторых вопросах осуществления частной детективной (сыскной) и частной охранной деятельности».

**Теоретическая и практическая значимость исследования.** Теоретическая значимость диссертационного исследования состоит в расширении сферы научных знаний об административно-правовом статусе и компетенции подразделений полиции по лицензированию частной детективной и охранной деятельности и обусловлена возможностью использования сформулированных выводов и предложений для совершенствования законодательного регулирования отношений в сфере лицензирования отдельных видов деятельности. Теоретические положения развивают теорию административного права, а предлагаемые автором

предложения и рекомендации могут быть учтены в ходе проводимого реформирования органов внутренних дел (полиции).

На основе проведенного исследования комплекса проблем административно-правового регулирования компетенции полиции внесен ряд предложений по совершенствованию действующего законодательства. Эти предложения могут быть использованы в научно-исследовательской работе.

Материалы диссертационного исследования могут применяться в учебном процессе при изучении дисциплин «Административное право России», «Административная деятельность органов внутренних дел», а также при повышении квалификации сотрудников подразделений лицензионно-разрешительной работы и контроля за частной детективной и охранной деятельностью.

**Апробация результатов исследования.** Диссертация выполнена на кафедре административного права и административной деятельности органов внутренних дел Уральского юридического института МВД России, где проведено ее рецензирование и обсуждение.

Основные положения исследования были изложены на научно-практических конференциях: «Правовая реформа: теория и практика совершенствования российского законодательства» (г. Екатеринбург, УИКиП, 2007 г.); «Современное российское законодательство: проблемы законотворчества и правоприменения» (г. Екатеринбург, УИКиП, 2009 г.); межвузовских научно-практических конференциях «Проблемы науки конституционного и административного права» (г. Екатеринбург, УрЮИ МВД России, 2009 г.), «Проблемы юридической науки и практики: взгляд молодых исследователей» (г. Тюмень, ТЮИ МВД России, 2010 г.).

Результаты исследований были апробированы в процессе проведения лекционных, семинарских и практических занятий по учебным дисциплинам «Административное право России», «Административная деятельность органов внутренних дел» в Уральском юридическом институте МВД России и использованы при подготовке учебно-методических материалов и научно-практических и учебных пособий.

**Структура диссертации** обусловлена предметом, целью и задачами исследования. Диссертация состоит из введения, двух глав, включающих шесть параграфов, заключения, а также списка использованных нормативных правовых актов, литературы и приложений.

## **СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ**

**Во введении** обосновывается актуальность избранной темы и состояние ее научной разработанности, определяются объект и предмет исследования, его цели, задачи, общеметодологические основы, эмпирическая база, характеризуются научная новизна, теоретическая и практическая значимость диссертации, формулируются положения, выносимые на защиту, сведения об апробации результатов.

**Первая глава «Теоретические аспекты административно-правового регулирования компетенции полиции в сфере лицензионно-разрешительной системы»** включает три параграфа.

**В первом параграфе** «Основы лицензионно-разрешительной системы, осуществляемой органами внутренних дел (полицией), и ее развитие в Российской Федерации» исследуется значение разрешительной системы в деятельности милиции (полиции). Анализ содержания терминов «лицензирование» и «разрешение» говорит о том, что они являются компонентами одного правового режима – режима разрешительной системы. Именно от термина «разрешение» берет начало разрешительная система, и появился он намного раньше, чем «лицензия». Словосочетание «разрешительная работа» производно от разрешительной системы и включает в себя как выдачу лицензий, разрешений, регистрацию, так и контроль со стороны уполномоченных органов. Поэтому целесообразно подразделения лицензионно-разрешительной работы и контроля за частной детективной и охранной деятельностью переименовать в подразделения полиции по разрешительной работе.

Основную роль в формировании разрешительной системы в России сыграли правоохранительные органы в лице милиции, а с принятием нового

Федерального закона «О полиции» – полиции, что предопределило целесообразность определения этапов ее развития применительно к деятельности полиции. Анализ нормативных правовых актов, точек зрения ведущих ученых привели диссертанта к выводу, что разрешительную систему, осуществляемую полицией, необходимо определять как урегулированную законом совокупность общественных отношений в сфере обеспечения общественной безопасности и общественного порядка между субъектами административной власти и гражданского общества, возникающих в связи с выдачей лицензий (разрешений) на оборот (функционирование) предметов (объектов), которые без наличия лицензий (разрешений) запрещены, а также с реализацией властными субъектами контрольных и надзорных полномочий.

**Во втором параграфе** «Понятие компетенции полиции в сфере лицензирования частной охранной и частной детективной (сыскной) деятельности» рассматриваются вопросы реализации компетенции. В юридической литературе понятию «компетенция» дается ряд определений. Применительно к теме исследования компетенцию подразделений полиции в сфере лицензирования частной детективной и охранной деятельности следует понимать как совокупность субъективных прав и юридических обязанностей должностных лиц полиции, реализуемых в целях обеспечения безопасности граждан, охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности, предусматривающую установление достоверности сведений в документах, представленных гражданами и юридическими лицами для получения лицензий, проверку соблюдения субъектами охранной и сыскной деятельности законодательно определенных правил и ограничений, применение мер государственного принуждения за нарушение установленных требований осуществления лицензируемых видов деятельности.

В настоящее время в компетенцию подразделений полиции входит не только лицензирование, но и осуществление контроля и надзора, выявление правонарушений, их квалификация. Сравнительный анализ постановления

Правительства Российской Федерации от 23 июня 2011 г. № 498 «О некоторых вопросах осуществления частной детективной (сыскной) и частной охранной деятельности» и постановления Правительства Российской Федерации от 14 августа 2002 г. № 600 «Об утверждении Положения о лицензировании негосударственной (частной) охранной деятельности и Положения о лицензировании негосударственной (частной) сыскной деятельности» (утратил силу), а также анализ судебной практики показал, что нормы, определяющие полномочия подразделений полиции в установленной сфере, должны быть более емкими и в то же время четкими и лаконичными. Качество и своевременность нормативных правовых актов, определяющих компетенцию, оказывают существенное влияние на реализацию полномочий подразделениями полиции, осуществляющими лицензирование частной детективной (сыскной) и охранной деятельности. В целях обеспечения единообразия при квалификации административных правонарушений за нарушение лицензионных требований, а впоследствии применении судами нормы, регулирующей лицензирование частной охранной деятельности, автор считает целесообразным пункт 3 Положения о лицензировании частной охранной деятельности дополнить следующими подпунктами: ж) наличие письменного договора с каждым клиентом, оформленного в соответствии с требованиями законодательства, регламентирующего охранную деятельность (в нем необходимо установить запрет на включение в договор охраны функций, отнесенных к компетенции государственных правоохранительных органов, а также закрепление в нем обязательств на оказание услуг, не свойственных данному виду деятельности); з) наличие журнала учета мероприятий по контролю (надзору); и) наличие в охранной организации специальных средств.

К проблемам, имеющим отношение к компетенции, автор относит отсутствие и несвоевременность принятия норм, регулирующих вопросы ответственности. Например, в соответствии с законом МВД России имеет право приобретать виды, типы и модели оружия и патронов к нему для выдачи во временное пользование юридическим и физическим лицам.

Закрепленное в Федеральном законе «Об оружии» понятие оборота оружия следует дополнить, отнеся к нему временное пользование оружием. Кроме того, необходимо закрепить в КоАП РФ норму, устанавливающую административную ответственность за нарушение правил временного пользования оружием. Таким образом, статью 20.8 КоАП РФ целесообразно дополнить частью 7 «Нарушение правил временного пользования оружием и патронами к нему юридическими и физическими лицами».

Поскольку в Законе, регулирующем частную детективную и охранную деятельность содержатся критерии определения грубого нарушения осуществления частной детективной и охранной деятельности, высказано предложение о закреплении такого понятия в Положении о лицензировании частной детективной (сыскной) деятельности и Положении о лицензировании частной охранной деятельности, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации «О некоторых вопросах осуществления частной детективной (сыскной) и частной охранной деятельности», дополнив их пунктами 10 и 21, соответственно. При этом к грубым нарушениям лицензионных требований необходимо отнести не только деяния, перечисленные в Законе Российской Федерации «О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации», но и нарушение конституционных прав граждан, выразившееся в незаконном задержании, противоправном применении против них физической силы, оружия или специальных средств.

**Третий параграф** «Юридическая природа лицензирования частной охранной и частной детективной (сыскной) деятельности». В научной сфере много лет ведутся споры об отраслевой принадлежности института лицензирования. Автор придерживается мнения, что как правовой институт лицензирование необходимо рассматривать с точки зрения отрасли административного права. Объясняется это тем, что базовым здесь является Федеральный закон от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» (далее Федеральный закон о лицензировании), регламентирующий вопросы лицензирования, определяющий основные



понятия в этой сфере, и в целом лицензионные нормы являются, прежде всего, нормами административными.

Поскольку любое явление, любой предмет могут быть поняты и правильно оценены лишь при условии их рассмотрения в процессе развития, диссертант рассматривает этапы развития института лицензирования. При этом для проведения ретроспективного анализа за основу взят объект, на который распространяются разрешительные (лицензионные) нормы.

Такие объекты разрешительной политики, как частная охрана и оружие, появились задолго до начала применения необходимых мер для их регулирования. Лицензирование как метод разрешительной системы государство вводило с некоторым опозданием. Так, только к 1998 г. появился закон, содержащий перечень лицензируемых видов деятельности, регулирующий отношения, возникающие в сфере лицензирования. Однако в указанном перечне отсутствовали как охранная, так и сыскная деятельность.

Анализ законодательства и научных исследований позволил проследить процесс воздействия лицензионных норм на частную сыскную и охранную деятельность в России. Так, процесс зарождения института лицензирования в сфере частной охраны и сыска начался с принятием в 1992 г. Закона о частной детективной и охранной деятельности, который регламентировал появление нового вида коммерческой деятельности, для осуществления которой требовалось разрешение органов государства – лицензия.

Начало воздействия лицензионных норм на объекты исследования – частную охранную и детективную деятельность – свидетельствует о том, что государство с опозданием относило конкретные виды деятельности к лицензируемым. К примеру, в Федеральном законе от 25 сентября 1998 г. № 158-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» в перечне частная охранная деятельность отсутствовала, а в Федеральный закон от 8 августа 2001 г. № 128-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» исследуемые виды деятельности были включены, однако в конце 2008 г. вновь из этого перечня были изъяты. По-видимому, у законодателя имелись некоторые сомнения в вопросе отнесения частной

детективной и охранной деятельности к отдельным лицензируемым видам деятельности, поскольку в новом Федеральном законе от 4 мая 2011 г. № 99-ФЗ «О лицензировании отдельных видов деятельности» они закреплены в пунктах 32 и 33 статьи 12 в качестве лицензируемых.

Особенности института лицензирования предполагают наличие в нем норм, предусматривающих самостоятельные меры принуждения. Диссертант предлагает закрепить в КоАП РФ в качестве меры административного наказания аннулирование лицензии и меру обеспечения производства по делам об административных правонарушениях в виде приостановления действия лицензии. Это вызвано тем, что в основном применяемая судьями мера административного наказания «административное приостановление деятельности» за правонарушения в сфере лицензирования, которая в соответствии с законом должна предшествовать «аннулированию лицензии», по сути, выполняет функцию меры, обеспечивающей производство по делу. В то же время «приостановление действия лицензии» – это мера административного принуждения, которую вправе применять лицензирующий орган и которую целесообразно закрепить в КоАП РФ в качестве меры обеспечения производства по делам об административных правонарушениях. Закрепление аннулирования лицензий в качестве вида административного наказания должно привести к нормализации общественных отношений в сфере лицензирования и контроля и упорядочит не только процесс применения данной меры, но и реализацию субъектами ответственности права на обжалование постановлений.

Социологический опрос показал, что за закрепление в КоАП РФ в качестве вида административного наказания «аннулирование лицензий» высказались 61,5 % респондентов, против – 23,1 %, затруднились с ответом 15,4 % опрошенных. Закрепление в качестве меры обеспечения производства в КоАП РФ «приостановление действия лицензии» считают целесообразным 76,9 % респондентов, против выступают 15,4 %, не ответили на данный вопрос 7,7 %. По мнению большинства опрошенных, введение предложенной процессуальной меры в определенной степени урегулирует вопросы,

возникающие в процессе выявления, пресечения административных правонарушений в указанной сфере<sup>1</sup>.

**Во второй главе «Компетенция подразделений полиции по осуществлению лицензионно-разрешительной работы в сфере детективной и охранной деятельности»** рассматриваются вопросы лицензирования частной охранной и частной детективной (сыскной) деятельности и контроля за ней.

**Первый параграф «Полномочия подразделений полиции по лицензированию частной охранной и частной детективной (сыскной) деятельности»** выполнен на основе анализа результатов практической деятельности подразделений милиции (полиции), осуществляющих лицензирование указанных видов деятельности, и норм, регламентирующих ее осуществление.

Автор пришел к выводу, что одной из главных проблем в этой сфере является нестабильность законодательства, отсутствие необходимых ресурсов. Так, в настоящее время прослеживается тенденция к уменьшению сроков проведения проверочных действий (60 дней, 45 и в настоящее время 40 – Постановление Правительства Российской Федерации «О некоторых вопросах осуществления частной детективной (сыскной) и частной охранной деятельности»), по итогам которых может быть предоставлена лицензия на тот или иной вид деятельности.

Согласно Закону о частной детективной и охранной деятельности проверку достоверности представленных документов для получения лицензии осуществляет лицензирующий орган, который несет ответственность за принятое решение. Представление недостоверной или искаженной информации по Федеральному закону «О лицензировании отдельных видов деятельности» является одним из оснований для отказа в предоставлении лицензии. В случае если лицензия была предоставлена, после чего был

---

<sup>1</sup> Исследуемая совокупность – 117 сотрудников подразделений ЛПП и КЧДОД, осуществляющие лицензионно-разрешительную работу в Свердловской области (из них на вопросы анкеты ответили 102 сотрудника) (см. приложение 5 диссертации).

обнаружен факт наличия в документах и заявлении недостоверной или искаженной информации, действие ее должно быть незамедлительно прекращено. В этой связи ч. 3 ст. 11.2 Закона Российской Федерации № 2487-1, определяющей полномочия органов внутренних дел в области лицензирования, в частности ее п. 7, целесообразно изложить в следующей редакции: «прекращение действия лицензии в случае получения письменного заявления лицензиата о прекращении осуществления им данного вида деятельности, а также в случае обнаружения лицензирующим органом факта представления заведомо недостоверной или искаженной информации для получения лицензии».

Поскольку мероприятия по лицензированию выполняют профилактическую функцию, предупреждают наступление вредных последствий, автор считает, что для качественной проверки документов, поданных соискателем лицензии, а также проведения дальнейших проверочных процедур в каждом территориальном отделе полиции нужно предусмотреть необходимое количество штатных единиц для осуществления лицензионно-разрешительной работы. Для определения нормативов штатной численности предложено использовать следующие критерии: 1) количество владельцев оружия; 2) количество частных охранных организаций; 3) состояние оперативной обстановки в регионе и т. д.

Как известно, любая деятельность, ее организация должны регулироваться нормативными актами. Поэтому автор считает необходимым поставить вопрос об уточнении положений ряда нормативных актов, определяющих компетенцию федерального органа исполнительной власти, ведающего вопросами внутренних дел, – МВД России и подведомственных ему подразделений.

Поскольку МВД России имеет право приобретать виды, типы и модели оружия и патронов к нему для выдачи их во временное пользование юридическим и физическим лицам, к полномочиям полиции в сфере оборота оружия желательно отнести обязанность по предоставлению

соответствующих разрешений юридическим и физическим лицам. Для этого в п. 2.6 разд. II приказа МВД России от 12 апреля 1999 г. № 288 «О мерах по реализации постановления Правительства Российской Федерации» целесообразно внести следующее дополнение: «выдают... разрешения на временное пользование, хранение и использование оружия юридическим лицам с особыми уставными задачами».

В ч. 8 ст. 11.5 Закона о частной детективной и охранной деятельности определен перечень грубых нарушений частной охранной деятельности, который автор предлагает расширить пунктом шестым: «б) нарушение конституционных прав граждан, выразившееся в незаконном задержании, противоправном применении против них физической силы, оружия или специальных средств, в результате которых нанесен ущерб здоровью граждан либо возникли иные тяжкие последствия». Диссертант обосновывает это тем, что в настоящее время наряду с тенденцией к увеличению объема частных охранных услуг отмечается тенденция к снижению их качества, росту числа правонарушений в этой сфере. При этом нередки случаи нарушения конституционных прав граждан (незаконные задержания граждан, противоправное применение против них физической силы и др.).

Во втором параграфе **«Контроль подразделений полиции за осуществлением частной охранной и частной детективной (сыскной) деятельности»** исследуется соотношение понятий «контроль» и «надзор», используемых как в юридической литературе, так и в законодательстве Российской Федерации. В результате автор пришел к выводу, что лицензирование и надзор – две последовательные стадии лицензионного производства. Поэтому в компетенционных нормах, регламентирующих осуществление контрольно-надзорных функций, должны быть четко разграничены полномочия, предмет, формы, методы и средства контрольно-надзорной деятельности.

Поскольку компетенция органов внутренних дел, порядок осуществления деятельности по лицензированию определены Постановлением Правительства Российской Федерации «О некоторых

вопросах осуществления частной детективной (сыскной) и частной охранной деятельности», диссертант доказывает целесообразность закрепления периодичности и объема контрольно-надзорных мероприятий в указанном нормативном акте, так как лицензирование предполагает наличие у лицензирующего органа полномочий по их осуществлению.

Таким образом, в ч. 2 Положения о лицензировании частной охранной деятельности предложено включить абзац следующего содержания: «В целях контроля за соблюдением лицензиатом лицензионных требований лицензирующий орган проводит плановые и внеплановые проверки. Плановая проверка может проводиться не чаще одного раза в три года. Продолжительность ее проведения не должна превышать один месяц. О проведении внеплановой проверки в обязательном порядке уведомляется прокурор субъекта Российской Федерации. При проведении внеплановой проверки охранного предприятия осуществляется проверка соблюдения лицензиатом всех лицензионных требований. Внеплановая проверка проводится по основаниям, предусмотренным ч. 8 ст. 20 Закона о частной детективной и охранной деятельности

Взаимодействие считается важным направлением в деятельности органов исполнительной власти. Особое значение в последние годы приобретает взаимодействие представителей гражданского общества и его охранителями – полицией в сфере охраны общественного порядка.

**В третьем параграфе** «Взаимодействие полиции с частными охранными организациями в сфере охраны общественного порядка» рассматриваются некоторые аспекты организации указанного взаимодействия. Так, частные охранные организации, которые по закону имеют право содействовать правоохранительным органам в обеспечении правопорядка, а частные детективы – в предупреждении и раскрытии преступлений, предупреждении и пресечении административных правонарушений, 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).

В ходе исследования были выявлены некоторые проблемы, препятствующие данному взаимодействию. Одна из них – отсутствие необходимого нормативного регулирования, упорядочивающего вопросы привлечения охранных организаций негосударственного характера и частных детективов к охране общественного порядка и обеспечению общественной безопасности. Автор предлагает 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 предложено 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. В ходе социологического опроса 61,5 % опрошенных ответили, что участие в подготовке представителей охранно-сыскных структур для полиции вполне приемлемо, 30,8 % относятся к этому отрицательно, 7,7 % не ответили на данный вопрос.

В свою очередь, государство должно обеспечивать правовую и социальную защиту представителям охранно-сыскных структур, участвующим в охране общественного порядка. В предложенной ст. 25 разд.

Х определены критерии отбора частных охранных организации и частных детективов для участия в охране общественного порядка, среди которых: отсутствие грубых нарушений законодательства, наличие достаточной ресурсной базы, профессионализм работников, уровень их квалификации и др. Права и обязанности частного охранника в период проведения совместных мероприятий по охране общественного порядка закреплены в ст. 26 раздела.

Продолжение работы по совершенствованию законодательства в сфере взаимодействия полиции с негосударственными субъектами обеспечения охраны общественного порядка и общественной безопасности должно быть одной из первоочередных задач государства. В то же время автор считает, что использование работников указанных структур в деле охраны общественного порядка в статусе дружинников и внештатных сотрудников недостаточно эффективно. Во-первых, деятельность внештатных сотрудников милиции регулируется другим ведомственным актом<sup>1</sup>, кроме того, в нем содержатся несколько иные подходы к подбору кадров, оценке их деятельности, применяемые к ним меры поощрения и взыскания, хотя цель их деятельности заключается в оказании содействия правоохранительным органам. Во-вторых, работа в добровольных народных дружинах определяется как одна из форм участия граждан в охране общественного порядка, в целом не устанавливающая обязательность наличия знаний и навыков, квалификации в указанной сфере. Кроме того, до настоящего времени так и не принят закон, регулирующий данные отношения в масштабах страны.

**В заключении** сформулированы основные теоретические выводы и предложения по совершенствованию административного законодательства в сфере лицензирования и контроля за частной охранной и частной детективной (сыскной) деятельностью; нормативных правовых актов,

---

<sup>1</sup> Приказ МВД России от 20 ноября 1992 г. № 420 «Об утверждении временной инструкции по организации работы внештатных сотрудников милиции» // Бюллетень нормативных актов федеральной органов исполнительной власти. 1993. № 3.



регулирующих взаимодействие охранно-сыскных структур и государственных правоохранительных органов в сфере охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности.

**ОСНОВНЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ ДИССЕРТАЦИОННОГО ИССЛЕДОВАНИЯ  
ОТРАЖЕНЫ В СЛЕДУЮЩИХ ПУБЛИКАЦИЯХ АВТОРА:**

**Статьи, опубликованные в ведущих рецензируемых научных  
журналах и изданиях, указанных в перечне ВАК**

1. Корниенко О.В. Проблемы привлечения к административной ответственности за нарушение лицензионных требований и условий осуществления частной детективной и охранной деятельности // Вестник Челябинского государственного университета. Право. 2010. Вып. 24. № 19. С. 100–103. – 0,3 п.л.

2. Сагиндыкова А.Н., Корниенко О.В. Некоторые вопросы компетенции милиции в сфере лицензионно-разрешительной системы // Вестник ЮжноУральского государственного университета. Сер. «Право». 2010. Вып. 21. № 5 (181). С. 101-105. – 0,4 п.л.

**Научные статьи, опубликованные в иных изданиях:**

3. Корниенко О.В. Становление правовых основ лицензионно-разрешительной системы в России // Правовая реформа: теория и практика совершенствования российского законодательства: межвузовский сборник научных статей. – Екатеринбург: Уральский институт коммерции и права, 2007. С. 49–54. – 0,4 п.л.

4. Сагиндыкова А.Н., Корниенко О.В. Понятие разрешительной системы в науке административного права // Проблемы науки конституционного и административного права: сборник научных статей. – Екатеринбург: Уральский юридический институт МВД России, 2007. С. 137-144. – 0,4 п.л.

5. Корниенко О.В. Некоторые проблемы правового регулирования негосударственной (частной) охранной и сыскной деятельности // Вопросы совершенствования правоохранительной деятельности органов внутренних дел: сборник научных трудов. – Екатеринбург: Уральский юридический институт МВД России, 2009. С. 46-50. – 0,4 п.л.

6. Потапов А.И., Корниенко О.В. Компетенция МВД России в сфере лицензирования отдельных видов деятельности // Современное российское законодательство: проблемы законотворчества и правоприменения: сборник научных статей. – Екатеринбург: Уральский институт коммерции и права, 2009. С. 76-79. – 0,4 п.л.

7. Сагиндыкова А.Н., Корниенко О.В. О некоторых вопросах совершенствования законодательства об административных правонарушениях в сфере оборота оружия и осуществления негосударственной (частной) охранной и сыскной деятельности // Правоохранительные органы: теория и практика. 2010. № 1. С. 71-74. – 0,4 п.л.

8. Корниенко О.В. Об отраслевой принадлежности института лицензирования // Проблемы юридической науки и практики: взгляд молодых исследователей: сборник тезисов докладов и сообщений на всероссийской научно-практической конференции (26 ноября 2010 г.). – Тюмень: Тюменский юридический институт МВД России, 2010. С. 36-38. – 0,3 п.л.