

# ОКАЗАНИЕ БЕСПЛАТНОЙ ЮРИДИЧЕСКОЙ ПОМОЩИ КОНСУЛЬТАЦИЯ ПРАКТИКУЮЩЕГО ЮРИСТА

---

**Владимир Глебович Дорогин**

*Доцент кафедры правового обеспечения экономической деятельности  
Саратовского социально-экономического института  
(филиала) РЭУ им. Г. В. Плеханова,  
кандидат юридических наук, доцент  
E-mail: polkdorogin@yandex.ru*

**Роман Владимирович Дорогин**

*Преподаватель кафедры конституционного и административного  
права Саратовского военного института Росгвардии,  
кандидат юридических наук, доцент, подполковник юстиции  
E-mail: romandorogin@yandex.ru*

## **Укрепление законности, профессионализма и культуры правоотношений в лицензионно-разрешительной работе Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации (Росгвардии)**

***Аннотация:** в современных внутренних социально-экономических условиях и учитывая место России в мировой экономической и политической системе особую актуальность имеет построение такой модели экономического развития, которая обеспечивала бы актуальным потребностям динамичного развития инвестиционный климат. Одним из условий такого развития является оптимальный режим взаимоотношений властных контрольно-надзорных органов и субъектов предпринимательской деятельности, позволяющий обеспечивать как публичные интересы (в том числе безопасность), так и эффективное развитие предпринимательства. Актуальность проблемы обусловлена поставленной Президентом РФ в Послании Федеральному собранию в феврале 2019 г. задачей в период до 2021 г. радикальным образом обновить весь массив ведомственных административных регламентов по исполнению контрольно-надзорных полномочий. В статье рассматриваются предпринимаемые Правительством РФ в последние годы меры по радикальному реформированию процессуальных основ*

© В. Г. Дорогин, Р. В. Дорогин, 2019

контрольно-надзорной деятельности, в том числе представление для общественного обсуждения принципиально нового проекта Федерального закона «Об основах государственного и муниципального контроля и надзора в Российской Федерации». Обосновывается целесообразность проведения радикального реформирования ведомственной подзаконной компоненты контрольно-надзорной деятельности после принятия такого концептуально нового федерального закона. Предметом исследования выступают правовые и организационные проблемы административно-надзорной деятельности новой федеральной службы войск национальной гвардии РФ за оборотом оружия и частной охранной, детективной деятельностью. Цель работы заключается в том, чтобы на основе анализа организационных и правовых проблем становления службы лицензионно-разрешительной работы Росгвардии внести практические рекомендации по совершенствованию законодательства и подзаконного ведомственного и межведомственного правового регулирования, а также по оптимизации организационно-управленческих основ исследуемой деятельности. Для достижения названной цели использованы основные общенаучные методы (в первую очередь, диалектический метод познания, метод системного анализа, дедукция и индукция, методы сравнений и аналогий и ряд других), а также формально-юридический метод и метод правового моделирования. Существенной новизной работы является то, что на основе практического опыта авторами предлагается решение ряда конкретных проблем, обусловленных временными трудностями становления новой службы, организации взаимодействия с органами МВД России. Делаются выводы: а) о возрастающей потребности в системе Росгвардии построения системы профессиональной подготовки, переподготовки сотрудников полиции и предлагаются варианты решения проблемы в будущем; б) о необходимости построения на базе образовательных организаций системы ведомственного систематического научного исследования проблем правового, управленческого, психологического и технического характера в деятельности нового самостоятельного ведомства.

**Ключевые слова:** контроль, надзор, предпринимательская деятельность, защита прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей, МВД России, Росгвардия, частная охранная деятельность, оборот оружия, регламент взаимодействия, подготовка кадров, повышение квалификации.

**Vladimir Glebovich Dorogin**

*Associate Professor at the Department of Legal Enforcement in Economic Activities, Saratov Social Economic Institute (the brunch) of Plekhanov Russian University of Economics, Candidate of Juridical Sciences, Docent*

**Roman Vladimirovich Dorogin**

*Lecturer at the Department of Constitutional and Administrative Law, Saratov Military Institute of National Guard, Candidate of Juridical Sciences, Docent, Lieutenant-Colonel of Justice*

### **Consolidation of Legitimacy, Professionalism, and Culture of Legal Relationship in Licensing and Authorization Activities of Federal Service of National Guard Forces of the Russian Federation (RusGuard)**

**Annotation:** *modern social economical conditions and Russian position in world economic and political system applies for such a model of economic growth which can insure investment climate relevant to requirements of dynamic development. One of the factor of such development is optimal correlation between power supervisory oversight bodies and objects of business activities, allowing to serve both public interests (as well as security) and effective growth of business sphere. The relevance of the article is caused by objective set by the President of RF in his message to the Federal Assembly in February 2019 which deals with total recycling of departmental administrative regulations in the area of realizing supervisory oversight authorities. The article discusses measures taken by the Government of the Russian Federation in recent years to radically reform the procedural foundations of control and supervision activities, including the submission for public discussion of a fundamentally new draft Federal Law “On the Basics of State and Municipal Control and Supervision in the Russian Federation”. The authors prove feasibility of total reform of departmental sublegislative component of supervisory oversight activities after adoption of such a conceptually new federal law. The subject of the study is the legal and organizational problems of the administrative and supervisory activities of the new federal service of the national guard forces of the Russian Federation for arms trafficking and private security, detective activities. The article is aimed to work out practical recommendations for improvement of legislation and sublegislative departmental and interdepartmental legal regulation*

*(on the base of analysis of organizational and legal problems of establishment of licensing and authorization work of Russian Guard); and to suggest some ways to optimize organizational and administrative bases of the studied activity. To achieve thin aim the authors use general academic methods (dialectical method of cognition, system analysis, deduction, induction, comparative method, etc.), and formal juridical method, method of legal simulation. The novelty of the research deals with the fact that the authors basing on practical experience suggest the way to solve the range of certain issues caused by temporal troubles of instituting new service and organization of interaction with the Ministry of Internal Affairs bodies. The authors make conclusions 1) there is an increasing need for professional training and re-training of police officials in the system of Russian Guard. The article also contains some authorial options of solving this problem in the future; 2) there is a necessity in formation the system of departmental systematic research of issues of legal, administrative, psychological, and technical kind in the activities of the new separate department. This system is sentenced to be built on the base of educational institutions.*

**Keywords:** *supervision, oversight, business activity, security of legal persons' and sole proprietors' rights, Ministry of Internal Affairs of Russia, Russian Guard, private security industry, traffic in arms, rules of coordination, training of stuff, skills development.*

**А**нализируя послание Президента РФ Федеральному Собранию от 20.02.2019 с позиции поставленных задач совершенствования и дальнейшего развития современного российского законодательства, повышения культуры правотворчества, можно с уверенностью сделать вывод о том, что наиболее сложная задача, поставленная Президентом, касается сферы взаимоотношений многогранной, разветвленной государственно-муниципальной контрольно-надзорной системы с независимыми структурами коммерческой и некоммерческой деятельности. Президент по этому поводу высказал следующее: «Правительство предлагает серьезно пересмотреть правовую базу контрольно-надзорной деятельности. Это, безусловно, правильно, это нужно всячески поддержать. Но считаю, что этого даже мало. Надо пойти на более радикальные шаги. Давайте действительно подведем черту, и с 1 января 2021 г. прекратим действие всех существующих в настоящее время нормативных актов в сфере контроля, надзора и ведомственные региональные приказы, письма и инструкции. За оставшиеся два года... при участии делового сообщества нужно обновить нормативную базу, сохранить только те документы, которые отвечают современным требованиям, остальные – сдать в архив» [1].

Выполнение такой сложной задачи требует в небывало сжатые сроки, в ближайшие два (и даже менее) года провести наиболее радикальное реформирование законодательства и всей правовой системы, включающей значительное количество не только постановлений Правительства РФ, но и существенный объем подзаконных ведомственных нормативных правовых актов. В связи с этим у специалистов, знакомых с нормотворческой деятельностью, неизбежно возникает вопрос: насколько реально в указанный срок провести такой колоссальный объем работы?

Вполне обоснованно можно дать оптимистичный ответ на этот вопрос, если учесть, что проблема ограничения административного давления на структуры предпринимательской деятельности не является новой, внезапно проявившейся. Поэтому сложность выполнения поставленной задачи обусловлена лишь сжатыми сроками, указанными в Послании.

Проблема оптимизации контрольно-надзорной деятельности государственной и муниципальной власти в сфере предпринимательства имеет колоссальное не только экономическое, но и политическое значение в современных сложных экономических условиях. Она обусловлена не только экономическим кризисом. Нельзя признать нормальной ситуацией то, что в России существует порядка 130 самостоятельных видов государственного контроля, ими занимаются 44 ведомства, которые проводят более 2 млн проверок ежегодно [2].

Учитывая положения действующего Федерального закона от 26.12.2008 № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (в ред. от 27.12.2018) [3], можно предположить, что основную часть проверок составляют плановые проверки многочисленных субъектов предпринимательской деятельности. Однако это предположение ошибочно. Так, «только в первом полугодии 2017 г. было проведено 458 тысяч внеплановых проверок. Наибольшее количество внеплановых проверок в 2017 г. было проведено Роспотребнадзором, МЧС, Рострудом, Ростехнадзором и Ространснадзором» [4].

Решению проблемы оптимизации отношений государственно-муниципальной контрольно-надзорной системы с субъектами предпринимательской деятельности наиболее радикальным образом способствовало бы создание принципиально новой законодательной основы. Проект Федерального закона «Об основах государственного и муниципального контроля и надзора в Российской Федерации», разработанный Министерством экономического развития РФ, был представлен для

общественного обсуждения еще 25.08.2015 [5]. Он стал объектом пристального внимания как научной общественности, представителей федеральных и региональных контрольно-надзорных органов, так и отдельных представителей и организационных структур бизнес-сообщества. Законопроект предусматривает множество радикальных изменений в регламентируемой им системе: разграничение контроля и надзора как самостоятельных видов властной публичной деятельности; структурирование их видов по субъектам осуществления; детальную регламентацию возможных процедур, статуса участников контрольно-надзорных правоотношений и др. Но основная и наиболее радикальная новелла законопроекта в том, что в основу организации контрольно-надзорной деятельности положен так называемый риск-ориентированный подход, заложены основы системы управления рисками причинения вреда при осуществлении государственного и муниципального контроля, надзора.

К сожалению, до настоящего времени такой принципиально новый закон не принят, возможно, из-за длительных процедур согласования многополярных интересов участников регламентируемых им отношений. Тем не менее уже в 2016 г. Правительство РФ разработало программу «Реформа контрольной и надзорной деятельности», рассчитанную на период с декабря 2016 г. по 2025 г. (включительно) [6], а также приняло Постановление от 17.08.2016 № 806 «О применении риск-ориентированного подхода при организации отдельных видов государственного контроля (надзора) и внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации» [7], которым утвердило:

– Правила отнесения деятельности юридических лиц и индивидуальных предпринимателей и (или) используемых ими производственных объектов к определенной категории риска или определенному классу (категории) опасности;

– Перечень видов государственного контроля (надзора), которые осуществляются с применением риск-ориентированного подхода.

Позднее в целях реализации указанной программы в эти нормативные правовые акты многократно вносились изменения [8]. Это свидетельствует о перманентном внимании Правительства РФ к рассматриваемой проблеме.

Указанными актами предусмотрено, что с 01.01.2018 органы государственного контроля (надзора) при организации отдельных видов контроля должны применять риск-ориентированный подход. При этом выбор интенсивности (формы, продолжительности, периодичности)

проведения контрольных мероприятий определяется тем, к какой категории риска или классу опасности отнесена деятельность хозяйствующего субъекта и используемых им производственных объектов. Плановые проверки в отношении объектов государственного надзора будут проводиться в зависимости от присвоенной категории.

Вопрос о сокращении устаревших требований к бизнесу поднимался предпринимателями, в частности, на прошедшей в конце декабря 2018 г. встрече представителей крупного бизнеса с Президентом РФ, причем в опросе Business FM, проведенном перед беседой, он был ключевым. 15.01.2019 Председатель Правительства РФ на пленарном заседании Гайдаровского форума вновь указал на проблему избыточной нагрузки со стороны контрольно-надзорных органов на российский бизнес [9].

Поставленную Президентом РФ и Правительством РФ задачу предстоит решать большинству федеральных служб и ряду федеральных министерств, а также региональным и муниципальным органам исполнительной власти, реализующим контрольно-надзорные полномочия, прежде всего посредством радикального реформирования значительного числа подзаконных нормативных правовых актов. Представляется, что такую сложную работу целесообразно проводить в каждом ведомстве после принятия концептуально нового федерального закона, о котором говорилось выше.

Росгвардия осуществляет надзорно-контрольные полномочия в отношении субъектов частной детективной и охранной предпринимательской деятельности. Последняя имеет ряд уникальных для предпринимательской деятельности особенностей. Во-первых, в этой сфере задействовано значительное число наемных работников – около 655 тыс. охранников трудятся в порядка 22 тыс. частных охранных предприятиях. Во-вторых, «на руках у этих людей примерно 80 тыс. единиц служебного оружия» [10]. В-третьих, эти предприятия непосредственно участвуют совместно с правоохранительными органами в обеспечении безопасности при проведении массовых мероприятий, в том числе и спортивных международного уровня. В-четвертых, эта деятельность связана нередко с вторжением в сферу прав и законных интересов человека, а также с повышенной опасностью для жизни и здоровья как лиц, ей занимающихся, так и других граждан, в отношении которых частные охранники реализуют предоставленные им полномочия.

С учетом этих особенностей, в Правительстве РФ и в Государственной Думе РФ высказывались предложения о необходимости

выведения контрольно-надзорной деятельности за частной охранной деятельностью из-под действия норм Федерального закона от 26.12. 2008 № 294-ФЗ.

Практический опыт показывает, что даже применение законных принудительных мер частными охранниками вызывает недовольство тех лиц, в отношении которых они применяются. Поэтому снятие ограничений на плановые проверки и имеющихся ограничений на внеплановые проверки, по нашему мнению, неизбежно многократно увеличит число административных указаний вышестоящих органов о проведении проверок предпринимательских структур. Кроме того, реализация этого предложения не соответствует провозглашенной Президентом РФ политике взаимоотношений власти и бизнеса, о которой сказано выше.

Тем не менее в январе 2019 г. в Государственную Думу был внесен соответствующий законопроект, который начал разрабатываться несколькими месяцами ранее, после теракта в Керченском политехническом колледже. На его основе был принят Думой и подписан Президентом РФ Федеральный закон от 02.08.2019 № 310-ФЗ «О внесении изменений в статью 20 Закона Российской Федерации "О частной детективной и охранной деятельности в Российской Федерации" и статью 1 Федерального закона "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля"». Эти новеллы законодательства выводят контрольно-надзорную деятельность Росгвардии из-под действия норм Федерального закона от 26.12. 2008 № 294-ФЗ.

Федеральная служба войск национальной гвардии (Росгвардия) как самостоятельный орган исполнительной власти была образована в 2016 г. [11] С момента принятия законодательной основы деятельности новой федеральной службы [12] и утверждения Положения о ней [13] осуществляется интенсивная нормотворческая деятельность по формированию ведомственной компоненты правовой основы ее деятельности. Анализируя содержание этой деятельности, следует иметь в виду ее многовекторную направленность, охватывающую все стороны деятельности ведомства. Только по вопросам прохождения государственной службы приходится принимать нормативные акты, обеспечивающие все три вида федеральной государственной службы, предусмотренные в ведомстве.

Подразделения лицензионно-разрешительной работы (ЛРР) Росгвардии осуществляют федеральный государственный контроль (надзор) за оборотом гражданского, служебного и наградного оружия, боеприпасов к оружию, сохранностью и техническим состоянием боевого ручного стрелкового и служебного оружия, находящегося во временном

пользовании у граждан и организаций; за частной охранной и частной детективной деятельностью; за обеспечением безопасности объектов топливно-энергетического комплекса; за деятельностью подразделений охраны юридических лиц с особыми уставными задачами и подразделений ведомственной охраны.

С момента создания новой службы стало необходимым принятие значительного числа новых ведомственных нормативных правовых актов в сфере контрольно-надзорной деятельности. Их подготовка осуществлялась и теперь осуществляется не механически на базе ранее действовавших ведомственных актов МВД России, но уже с учетом ряда новых требований к контрольно-надзорной деятельности, предусмотренных указанными выше нормативными актами Правительства РФ. В период с ноября 2017 г. по февраль 2019 г. Росгвардией подготовлено и принято 20 ведомственных нормативных правовых актов только по вопросам контрольно-надзорной деятельности за оборотом оружия и в сфере частной охранной, детективной деятельности. Многие из них являются административными регламентами, имеющими сложную структуру и значительный объем, а некоторые носят межведомственный характер, утверждены совместными приказами Росгвардии и МВД России. По-видимому, эти акты также потребуют корректировки, учитывая новые требования. Представляется, что более основательными и стабильными станут проводимые изменения, если все-таки будет принят упоминавшийся выше Федеральный закон «Об основах государственного и муниципального контроля и надзора в Российской Федерации». Объекты поднадзорной Росгвардии сферы, по нашему мнению, должны быть отнесены в этом законе к объектам высокорискованной деятельности, поскольку речь идет не только о надзоре за оборотом оружия, но и о частной охранной и детективной деятельности, которые чаще всего связаны с определенной степенью вторжения в сферу прав, интересов граждан и юридических лиц.

Исходя из этого, пристальное внимание в правовом обеспечении исследуемой деятельности необходимо уделять совершенствованию не только ведомственных нормативных актов и федерального законодательства, его материальных и процессуальных норм, но и практики его реализации относительно новой федеральной службой. Крайне актуальным является формирование ведомственных целевых программ по исследованию различных аспектов (управленческих, юридических, социологических, психологических и др.) сложной и многоплановой деятельности Росгвардии как нового самостоятельного органа публичной власти, имеющего особые задачи и полномочия. С этой позиции научные исследования пока представляют собой «чистое поле».

Имеющиеся проблемы в сфере функционирования подразделений ЛРР Росгвардии могут быть систематизированы на основе различных критериев. Представляется наиболее рациональным рассматривать их, сгруппировав по признаку детерминированности определенными причинами.

Первая группа проблем обусловлена несовершенством действующей нормативно-правовой основы. Это отчасти вызвано не только наличием чрезвычайно широкой правовой базы, но и динамичными, практически непрерывными текущими ее изменениями. Так, только в период с 2007 по 2016 гг. в относительно небольшое количество статей Особенной части КоАП РФ, применяемых в связи с нарушениями оборота оружия (ст. 20.8–20.12), вносились изменения шестью федеральными законами (№ 116-ФЗ в 2007 г., № 398-ФЗ в 2010 г., № 227-ФЗ и № 370-ФЗ в 2014 г., № 192-ФЗ в 2015 г., № 227-ФЗ в 2016 г.), которые меняли (иногда неоднократно) диспозицию каждой части всех этих статей (либо вводили новые части). Это неизбежно создает определенные трудности, нередко порождает коллизии, противоречия в действующих подзаконных актах (Правительства РФ и ведомственных) из-за отставания в их корректировке в связи с новыми положениями законодательства. Кроме того, в этих условиях на практике чаще всего требуется своевременное научное, доктринальное толкование новых норм.

Другая группа проблем в реализации полномочий ФСВНГ России связана с неизбежными издержками в организации работы относительно новой службы, ее становлением и укреплением системы управления и совершенствованием межведомственного взаимодействия с другими государственными органами и органами местного самоуправления.

Так, новое явление, которое пока не отражено в законодательстве как об оружии, так и о частной охранной деятельности, связано с декриминализацией ряда преступных деяний. Федеральным законом от 03.07.2016 № 323-ФЗ «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации по вопросам совершенствования оснований и порядка освобождения от уголовной ответственности» [14] в УК РФ введена ст. 76.2, согласно которой лицо, впервые совершившее преступление небольшой или средней тяжести, может быть освобождено судом от уголовной ответственности с назначением судебного штрафа в случае, если оно возместило ущерб или иным образом загладило причиненный преступлением вред. Назначение судебного штрафа, согласно введенной тем же Законом ст. 104.4 УК РФ, означает освобождение лица от уголовной ответственности.

При этом лицо не считается судимым, а подразделения ЛРР Росгвардии не вправе отказать ему в выдаче лицензии, разрешения на приобретение гражданского оружия, в том числе огнестрельного, а также удостоверения частного охранника, дающего право на ношение и применение специальных средств, оружия. Представляется, что факт совершения преступления, в том числе умышленного, либо связанного с посягательством на собственность, здоровье граждан, даже в случае освобождения от уголовной ответственности с наложением судебного штрафа необходимо учитывать как обстоятельство, препятствующее хранению оружия либо занятию частной охранной деятельностью. Поэтому в соответствующие федеральные законы целесообразно внести определенные дополнения. Вопрос о том, в течение какого срока для таких лиц должен действовать запрет, требует дополнительного изучения и нами здесь не рассматривается.

В практике работы службы ЛРР Росгвардии имеются разные подходы сотрудников к вопросу о месте хранения гражданами приобретенного оружия. Одна позиция сводится к тому, что оно должно храниться только по месту фактического проживания гражданина, в то время как другая что оружие должно находиться только по месту постоянной регистрации его владельца. В современных городах регистрация граждан по месту постоянного жительства, а фактическое проживание без регистрации по другому адресу явление достаточно распространенное. Это порождает неопределенность при осуществлении обязательных ежегодных проверок условий сохранности принадлежащего гражданину оружия. Где необходимо проводить проверки? Эта неопределенность также оставляет без ответа вопрос о возможности привлечения к ответственности по ч. 4 ст. 20.8 КоАП РФ в случае обнаружения хранящегося оружия не по месту постоянной регистрации гражданина. Согласно ст. 22 Федерального закона от 13.12.1996 № 150-ФЗ «Об оружии» [15] (в ред. от 07.03.2018) требования к условиям хранения различных видов гражданского и служебного оружия и патронов к нему определены в постановлении Правительства РФ от 21.07.1998 № 814 «О мерах по регулированию оборота гражданского и служебного оружия и патронов к нему на территории Российской Федерации» (в ред. от 09.02.2019) [16], а также в Инструкции, утвержденной приказом МВД России от 12.04.1999 № 288 (в ред. от 19.06.2018). Так, в соответствии с п. 59 указанного Постановления и п. 162 Инструкции оружие и патроны должны храниться гражданами по месту их жительства с соблюдением условий, обеспечивающих их сохранность, безопасность хранения и исключающих доступ к ним посторонних лиц. Что понимается под местом жительства? Статьей 2 Закона

РФ от 25.06.1993 № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» (в ред. от 27.12.2018) [17] местом жительства признается жилой дом, квартира, комната, жилое помещение специализированного жилищного фонда либо иное жилое помещение, в которых гражданин постоянно или преимущественно проживает в качестве собственника, по договору найма (поднайма), договору найма специализированного жилого помещения либо на иных основаниях, предусмотренных законодательством Российской Федерации, и в которых он зарегистрирован по месту жительства. Таким образом, можно сделать вывод о том, что оружие должно храниться там, где человек зарегистрирован. Но как же быть в случаях, когда владелец оружия зарегистрирован в одном месте, а проживает в другом? С точки зрения обеспечения безопасности неприемлемо хранить оружие в доме, квартире, в которых никто не проживает, либо находятся другие люди, пусть даже родственники, которые не несут ответственности за соблюдение условий хранения. Имеются многочисленные факты похищения оружия из жилища, в котором никто не проживает. Кражи обнаруживались не сразу, нередко после совершения других преступлений с использованием похищенного оружия. Причинами и условиями, способствующими краже оружия, как раз явилось отсутствие фактического проживания владельца оружия по месту его регистрации и хранения.

На наш взгляд, в законе «Об оружии» и подзаконных нормативных актах, регулирующих оборот оружия, необходимо переформулировать нормы о месте хранения оружия таким образом, чтобы единственным и возможным местом его хранения гражданином являлось место его жительства (дом, квартира и т. д.), в котором он не только зарегистрирован, но и постоянно проживает. Понимаем, что это несколько ограничивает право гражданина на законное проживание не по месту постоянного жительства (регистрации), но такое ограничение необходимо в целях фактического обеспечения безопасности при обороте оружия. Гражданин, если он решил приобрести оружие, обязан осознанно принять такое ограничение.

В связи с этим представляется необходимым при подготовке новой инструкции ФСВНГ РФ вместо все еще действующей, утвержденной приказом МВД России № 288 в 1999 г., учесть в ней адекватные современности технические требования, необходимые для обеспечения безопасных условий хранения оружия гражданами. Следует, например, запретить хранение в деревянных ящиках и закрепить требования к металлическому шкафу, сейфу для хранения оружия и патронов к нему,

чтобы были обозначены конкретные параметры (например, толщина стенок не менее 2 мм, как сейчас установлено для юридических лиц, замок на сейфе по ГОСТУ, а не как в почтовом ящике (такое тоже часто бывает у китайских сейфов)), закрепить как обязательное условие для владельцев, проживающих на первом и последних этажах, наличие металлических решеток на окнах, охранной сигнализации с выводом на пульт вневедомственной охраны Росгвардии или частного охранного предприятия. Кроме того, необходимо разграничить отдельные требования к условиям хранения оружия и патронов физическими и юридическими лицами, потому что сейчас нередко инспекторы ЛПП требуют от граждан соблюдения тех условий, которые установлены для юридических лиц, поскольку, с их точки зрения, они более надежно обеспечивают сохранность.

Как было отмечено выше, определенная часть проблем деятельности подразделений ЛПП Росгвардии объективно обусловлена причинами, связанными со становлением новой управленческой системы и развитием организации управления в новой Федеральной службе, построением системы координации и взаимодействия на уровне территориальных органов с подразделениями МВД России, МЧС России и другими, а также с органами власти субъектов Федерации и органами местного самоуправления.

Согласно Положению о Федеральной службе войск национальной гвардии РФ типовые штатные расписания, типовые структуры и нормативы штатной численности территориальных органов утверждаются директором Росгвардии. При этом типовые штатные расписания подразделений ЛПП в субъектах Федерации варьируются в зависимости от численности населения в каждом субъекте и непосредственно не зависят от объема работы, определяемого числом граждан-владельцев оружия, числом частных детективов, частных охранных организаций и масштабами их деятельности. В результате такого сложившегося положения естественными являются определенные диспропорции в нагрузке сотрудников службы по регионам. И это может быть серьезной организационной проблемой, особенно на районном уровне.

Так, в Саратовской области имеется один отдел ЛПП (по г. Саратову) на 6 районов города и по области 8 районных отделений ЛПП на 38 районов, в которых находятся 16 городов. Подразделениями на начало 2019 г. осуществлялся контроль за 75 788 единицами гражданского оружия, имеющегося в личном пользовании у 52 446 граждан, за 224 частными охранными организациями, за 11 предприятиями по торговле оружием и патронами к нему, за 52 юридическими лицами с

особыми уставными задачами. Штатная численность сотрудников ЛРР в области составляла 71 единицу (из них 21 единица – работники, 2 должности государственной гражданской службы). В каждом отделении ЛРР, обслуживающем 2-3 района области, всего 2-3 штатных единицы.

В этой ситуации весьма актуален приказ МВД России, Росгвардии от 18.08.2017 № 652/360, утвердивший Порядок участия полиции в мероприятиях по контролю за обеспечением условий хранения (сохранностью) гражданского, служебного, боевого и наградного оружия, боеприпасов, патронов к оружию, находящихся в собственности или во временном пользовании граждан [18]. Взаимодействие предусмотрено при невозможности проведения проверочных мероприятий самостоятельно органом ЛРР Росгвардии в случаях обращения граждан по вопросам: а) продления срока действия или переоформления разрешений (лицензий) на хранение, хранение и ношение оружия и патронов; б) приобретения (получения во временное пользование) оружия и патронов; в) нарушения условий хранения оружия и патронов. В этих случаях запрос за подписью руководителя отделения ЛРР направляется в территориальный орган МВД России на районном уровне. Такой механизм взаимодействия используется в сельской, труднодоступной либо иной отдаленной от подразделения ЛРР местности. Как правило, запрос передается для исполнения участковым уполномоченным полиции, которые обязаны в течение указанного в запросе срока представить акт обследования и (или) протокол (акт) об изъятии оружия и патронов и направить его должностному лицу ЛРР, инициировавшему проверку. Срок проведения проверок нормативно определен п. 10.4 Типового регламента взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, утвержденного постановлением Правительства РФ от 19.01.2005 № 30 [19] и составляет не более 5 рабочих дней. Однако исполнение запроса чаще всего затягивается, а сотрудники Росгвардии, не имея возможности ускорить проведение проверок, нарушают установленные законом сроки рассмотрения обращений граждан – владельцев оружия. Причин такого положения несколько. Во-первых, значительный некомплект участковых уполномоченных полиции. Так, в ГУ МВД России по Саратовской области на апрель 2018 г. в этой службе полиции имелось около 500 вакантных должностей, что существенно увеличивает индивидуальную нагрузку каждого сотрудника. Вторая причина видится в сложившейся в структурах исполнительной власти (особенно на ее низовом, районном уровне) системе, традиции межведомственных отношений, при которой приоритет чаще всего отдается потребностям своего ведомства и его задачи

решаются в первую очередь. В связи с этим полагаем целесообразным учитывать при оценке работы участковых уполномоченных полиции число проверочных мероприятий по запросам Росгвардии и нормативно закрепить это в ведомственных правовых актах МВД России.

В результате несвоевременного усвоения сотрудниками полиции многочисленных текущих изменений законодательства могут возникать недопустимые ситуации. Примером может служить реализация принципиально новой для КоАП РФ обязывающей правовой нормы ч. 1 ст. 4.1.1 КоАП РФ, введенной Федеральным законом от 03.07.2016 № 316-ФЗ [20]. Она вступила в действие 04.07.2016, однако в практике работы подразделений ЛПП в Саратовской области она стала применяться только в начале 2018 г., после доведения требований этой новой нормы до личного состава одним из авторов настоящей работы. Определенный опыт работы в рассматриваемой службе позволяет констатировать причины такого невнимательного отношения к новеллам законодательства. Во-первых, объективно существующие сложности становления службы в рамках нового ведомства и новой внутриведомственной системы государственного управления. Во-вторых, то, что в системе современной исполнительной власти сотрудники низовых звеньев в практической работе ориентируются, в первую очередь, на ведомственные административные регламенты, инструкции, правила, наставления и другие акты, но не имеют навыков постоянного изучения текущих динамичных изменений законодательства. Систематическое изучение сложного и часто меняющегося законодательства должно стать одним из основных приоритетов в организации системы служебной подготовки личного состава подразделений полиции Росгвардии.

Проблема формирования профессионально компетентного кадрового состава и профессиональной подготовки, переподготовки сотрудников полиции Росгвардии возникла в связи выделением ряда структур полиции из МВД России и передачей их в Росгвардию. Это объективно породило ряд сложных, долговременных задач по формированию ведомственной системы профессиональной подготовки и повышения квалификации сотрудников. В настоящее время действующие сотрудники полиции проходят предусмотренную законом профессиональную переподготовку (повышение квалификации) в образовательных учреждениях МВД России, в том числе и в Академии управления. Однако подготовка новых кадров для подразделений полиции Росгвардии не осуществляется в плановом порядке. Такая ситуация с течением времени все чаще будет требовать принятия принципиальных сложных решений.

В новой истории России традиционно все федеральные ведомства, в которых предусмотрена военная служба или государственная служба иных видов, предусмотренных федеральным законом, осуществляют подготовку сотрудников в ведомственных специализированных образовательных учреждениях. Они функционируют в ФСБ России, МВД России, ФТС России, МЧС России, ФСИН России и др. Это позволяет наилучшим образом обеспечивать не только качественную подготовку специалистов различного уровня, но и учитывать специфику профессиональной подготовки и воспитания курсантов, обеспечивать взаимосвязь теоретического обучения с практикой.

В ФСВНГ России решение проблемы, по нашему мнению, возможно либо путем создания в системе имеющихся военных образовательных организаций специализированных факультетов по подготовке, переподготовке сотрудников полицейских формирований, либо путем создания специализированных образовательных учреждений полиции, что, конечно, потребует значительно больших бюджетных затрат. Частичное решение проблемы может быть осуществлено путем создания ведомственных специализированных учебно-методических центров, которые осуществляют первоначальную профессиональную подготовку вновь принимаемых сотрудников. Такие организации есть в системе МВД России, ФСИН России, ФССП России и др.

Однако в любом случае следует иметь в виду, что помимо качественной подготовки и переподготовки кадров система ведомственных образовательных организаций высшего профессионального образования позволит эффективно осуществлять необходимую систематическую работу по научному исследованию многочисленных проблем юридического, организационного, психологического, технического характера в сфере охраняемых правоотношений и реализации полномочий подразделениями полиции Федеральной службы войск национальной гвардии РФ.

#### **Пристатейный библиографический список**

1. Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 20.02.2019. URL: <http://www.kremlin.ru> (дата обращения: 24.02.2019).

2. Окунь С., Николаева Д. Контроль и надзор наносят на карту // Коммерсант. 2015. 24 дек.

3. Собр. законодательства РФ. 2008. № 52, ч. 1, ст. 6249; Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru>.

4. Абызов М. Открытое правительство. URL: <http://www.dairynews.ru/news/kontrolno-nadzornye-organy-za-polgodu-proveli-458.html>

(датаобращения: 31.08.2017).

5. URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=PRJ;n=135654>.

6. О паспорте приоритетной программы «Реформа контрольной и надзорной деятельности». URL: <http://government.ru/info/25782> (дата обращения: 10.12.2016).

7. Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

8. Постановление Правительства РФ от 02.03.2017 № 245 (в ред. от 22.07.2017 №864, от 12.10.2018 №1218, от 27.02.2019 №195) // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

9. «Регуляторная гильотина»: Медведев предложил снизить нагрузку на бизнес. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 15.01.2019)

10. Снегирев И. Частной охране усиливают госконтроль // Коммерсант. 2019. 26 янв.

11. Вопросы Федеральной службы войск национальной гвардии Российской Федерации : Указ Президента РФ от 05.04.2016 № 157 (в ред. от 15.05.2018) // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

12. О войсках национальной гвардии Российской Федерации : федеральный закон РФ от 03.07.2016 № 226-ФЗ (в ред. от 11.10.2018) // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

13. О Федеральной службе войск национальной гвардии Российской Федерации : Указ Президента РФ от 30.09.2016 № 510 (в ред. от 24.10.2018) // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

14. Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

15. Собр. законодательства РФ. 1996. № 51, ст. 5681; 2018. № 11, ст. 1574.

16. Собр. законодательства РФ. 1998. № 32, ст. 3878; Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

17. Ведомости СНД и ВС РФ. 1993. № 32, ст. 1227; Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

18. Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

19. Собр. законодательства РФ. 2005. № 47; ст. 4933; 2015. № 15, ст. 2281.

20. Официальный интернет-портал правовой информации. URL:

<http://www.pravo.gov.ru>.

### References

1. Poslanie Prezidenta RF Federal'nomu Sobraniyu RF ot 20.02.2019. [Message of the President of RF to Federal Assembly dated 02/20/2019] URL: <http://www.kremlin.ru> (data obrashcheniya: 24.02.2019).

2. Okun' S., Nikolaeva D. Kontrol' i nadzor nanosyat na kartu // Kommersant. 2015. 24 dek. [They map monitor and oversights // Kommersant. 2015. 24<sup>th</sup> of December]

3. Sobr. zakonodatel'stva RF. 2008. № 52, ch. 1, st. 6249; Oficial'nyj internet-portal pravovoj informacii. [Collection of legislation of RF. 2008. Num. 52, part. 1, art. 6249; Official Internet-portal of legal information] URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

4. Abyzov M. Otkrytoe pravitel'stvo. [Open Government.] URL: <http://www.dairynews.ru/news/kontrolno-nadzornye-organy-za-polgoda-proveli-458-.html> (data obrashcheniya: 31.08.2017).

5. URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=PRJ;n=135654>.

6. O pasporte prioritetnoj programmy «Reforma kontrol'noj i nadzornoj deyatel'nosti». [About the passport of the priority program "Reform of control and supervisory activities.] URL: <http://government.ru/info/25782> (data obrashcheniya: 10.12.2016).

7. Oficial'nyj internet-portal pravovoj informacii. [Official Internet-portal of legal information] URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

8. Postanovlenie Pravitel'stva RF ot 02.03.2017 № 245 (v red. ot 22.07.2017 № 864, ot 12.10.2018 № 1218, ot 27.02.2019 № 195) // Oficial'nyj internet-portal pravovoj informacii [Decree of the Government of the Russian Federation dated 02.03.2017 No. 245 (as amended on July 22, 2017 No. 864, dated 12.10.2018 No. 1218, dated February 27, 2019 No. 195) // Official Internet portal of legal information.] URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

9. «Regulyatornaya gil'otina»: Medvedev predlozhit' snizit' nagruzku na biznes. ["Regulatory guillotine": Medvedev proposed reducing the burden on the business.] URL: <http://www.bfm.ru> (data obrashcheniya: 15.01.2019)

10. Snegirev I. CHastnoj ohrane usilivayut goskontrol' // Kommersant. 2019. [Private guard is under reinforce of state control // Kommersant. 2019.] URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

11. Voprosy Federal'noj sluzhby vojsk nacional'noj gvardii Rossijskoj Federacii : Ukaz Prezidenta RF ot 05.04.2016 № 157 (v red. ot 15.05.2018) // Oficial'nyj internet-portal pravovoj informacii. [Issues of

the Federal Service of the National Guard Troops of the Russian Federation: Decree of the President of the Russian Federation dated 04/05/2016 No. 157 (as amended on 05/15/2018) // Official Internet portal of legal information.] URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

12. О воjsках национал'noj гвардии Россиjsкой Федерации: федерал'nyj zakon RF ot 03.07.2016 № 226-FZ (v red. ot 11.10.2018) // Oficial'nyj internet-portal pravovoj informacii. [On the troops of the national guard of the Russian Federation : Federal Law of the Russian Federation of 03.07.2016 No. 226-FZ (as amended on 10/11/2018) // Official Internet portal of legal information.] URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

13. О Федерал'noj sluzhbe vojsk национал'noj гвардии Россиjsкой Федерации : Ukaz Prezidenta RF ot 30.09.2016 № 510 (v red. ot 24.10.2018) // Oficial'nyj internet-portal pravovoj informacii. [On the Federal Service of the National Guard Troops of the Russian Federation : Decree of the President of the Russian Federation of September 30, 2016. No. 510 (as amended on October 24, 2018) // Official Internet portal of legal information.] URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

14. Oficial'nyj internet-portal pravovoj informacii. [The official Internet portal of legal information.] URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

15. Sobr. zakonodatel'stva RF. 1996. № 51, st. 5681; 2018. № 11, st. 1574. [Collected legislation of the Russian Federation. 1996. No. 51, Article 5681; 2018. No. 11, Art. 1574.]

16. Sobr. zakonodatel'stva RF. 1998. № 32, st. 3878; Oficial'nyj internet-portal pravovoj informacii. [Collected legislation of the Russian Federation. 1998. No. 32, Article 3878; The official Internet portal of legal information.] URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

17. Vedomosti SND i VS RF. 1993. № 32, st. 1227; Oficial'nyj internet-portal pravovoj informacii. [Vedomosti SND and Armed Forces of the Russian Federation. 1993. No. 32, Article 1227; The official Internet portal of legal information.] URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

18. Oficial'nyj internet-portal pravovoj informacii. [The official Internet portal of legal information.] URL: <http://www.pravo.gov.ru>.

19. Sobr. zakonodatel'stva RF. 2005. № 47; st. 4933; 2015. № 15, st. 2281. [Collected legislation of the Russian Federation. 005. No. 47; Art. 4933; 2015. No. 15, Article 2281.]

20. Oficial'nyj internet-portal pravovoj informacii. [The official Internet portal of legal information.] URL: <http://www.pravo.gov.ru>.