

**Экономический
и Социальный Совет**Distr.: General
20 January 2011Russian
Original: English**Комиссия по предупреждению преступности
и уголовному правосудию**

Двадцатая сессия

Вена, 11–15 апреля 2011 года

Пункт 6 предварительной повестки дня*

**Мировые тенденции в области преступности
и новые проблемы в области предупреждения
преступности и уголовного правосудия
и способы их решения****Гражданские частные службы безопасности:
надзор за их деятельностью, их роль и вклад
в предупреждение преступности
и обеспечение общественной безопасности**

Записка Секретариата

Резюме

В своей резолюции 18/2 Комиссия по предупреждению преступности и уголовному правосудию предложила правительствам а) изучить роль, которую играют в их странах гражданские частные службы безопасности, оценив, где это применимо и соответствует национальному законодательству и административной политике, вклад таких служб в предупреждение преступности и обеспечение общественной безопасности; б) определить, предусматривает ли национальное законодательство надлежащий надзор; и с) поделиться своим опытом в этой области с другими государствами-членами и Управлением Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности. Представляется, что в большинстве государств, сообщающих необходимую информацию, обеспечивается надлежащий правовой надзор за деятельностью частных служб безопасности и имеется ведомство, отвечающее за выдачу разрешений, надзор и наблюдение. Вместе с тем несколько государств сообщили о недостатках правового надзора за деятельностью гражданских частных служб безопасности. В настоящем документе делается вывод о том, что в большинстве государств, представляющих ответы, гражданские частные службы

* E/CN.15/2011/1.



безопасности до сих пор играют вспомогательную роль, а основную ответственность за обеспечение общественного порядка, защиты и безопасности несут государства. Данный документ также содержит информацию о решении Комиссии учредить группу экспертов для изучения роли частных служб безопасности и их вклада в предупреждение преступности и обеспечение общественной безопасности.

Содержание

	<i>Стр.</i>
I. Введение.....	4
II. Роль гражданских частных служб безопасности на национальном уровне.....	5
III. Вклад гражданских частных служб безопасности в предупреждение преступности и обеспечение общественной безопасности	7
A. Предупреждение преступности.....	8
B. Обеспечение общественной безопасности	9
C. Сотрудничество с полицией.....	10
IV. Национальное законодательство по вопросам обеспечения надлежащего надзора за охраной порядка гражданскими частными службами	12
A. Общая ситуация.....	12
B. Выдача разрешений.....	13
C. Полномочия, ограничения и обязанности.....	14
D. Ответственность за выдачу разрешений и надзор	16
E. Санкции.....	17
F. Оценка правового надзора.....	17
V. Заключение.....	19

I. Введение

1. В своей резолюции 18/2 "Гражданские частные службы безопасности: их роль и вклад в предупреждение преступности и повышение общественной безопасности и надзор за их деятельностью" Комиссия по предупреждению преступности и уголовному правосудию отметила важность эффективного надзора за деятельностью гражданских частных служб безопасности со стороны компетентных государственных органов для исключения возможности их компрометации или неправомерного использования преступными элементами, включая организованные преступные группы, и предложила правительствам: а) изучить роль, которую играют в их странах такие службы, оценив, где это применимо и соответствует национальному законодательству и административной политике, вклад таких служб в предупреждение преступности и обеспечение общественной безопасности; и б) определить, предусматривает ли национальное законодательство надлежащий надзор. В этой же резолюции Комиссия постановила учредить специальную межправительственную группу экспертов открытого состава для изучения роли таких служб и их вклада в предупреждение преступности и обеспечение общественной безопасности и для рассмотрения, в частности, вопросов, касающихся надзора за их деятельностью со стороны компетентных государственных органов. Комиссия обратилась к Управлению Организации Объединенных Наций по наркотикам и преступности (ЮНОДК) с просьбой подготовить доклад об осуществлении данной резолюции для рассмотрения на ее двадцатой сессии.

2. В вербальной ноте от 22 июня 2010 года Генеральный секретарь обратился к государствам-членам с просьбой представить соответствующую информацию относительно а) роли, которую играют в их странах гражданские частные службы безопасности; б) вклада таких служб в предупреждение преступности и обеспечение общественной безопасности; и с) того, предусматривает ли национальное законодательство надлежащий надзор за охраной порядка гражданскими частными службами.

3. К 1 декабря 2010 года ответы представили следующие 43 государства: Азербайджан, Алжир, Аргентина, Бахрейн, Бельгия, Боливия (Многонациональное Государство), Босния и Герцеговина, Венгрия, Гватемала, Германия, Египет, Индия, Иордания, Испания, Канада, Кипр, Колумбия, Кувейт, Ливан, Ливийская Арабская Джамахирия, Лихтенштейн, Монако, Норвегия, Объединенные Арабские Эмираты, Оман, Парагвай, Португалия, Республика Корея, Российская Федерация, Сальвадор, Таиланд, Тунис, Турция, Филиппины, Финляндия, Хорватия, Чешская Республика, Чили, Швейцария, Швеция, Эквадор, Ямайка и Япония.

4. В своей резолюции 18/2 Комиссия постановила учредить группу экспертов и предложила экспертам из научных кругов и частного сектора войти в состав этой группы в соответствии с правилами и положениями Экономического и Социального Совета для изучения роли гражданских частных служб безопасности и их вклада в предупреждение преступности и обеспечение общественной безопасности и для рассмотрения, в частности, вопросов, касающихся надзора за их деятельностью со стороны компетентных государственных органов, а также предложила государствам-членам и другим донорам предоставить внебюджетные взносы в соответствии с правилами и процедурами Организации Объединенных Наций.

5. 10–11 мая 2010 года ЮНОДК при финансовой поддержке правительства Объединенных Арабских Эмиратов провело в Абу-Даби организационное

совещание, на котором в личном качестве присутствовали эксперты, с целью начать подготовительную работу по выполнению вышеупомянутого мандата¹.

6. Совещание группы экспертов, учреждаемой в соответствии с резолюцией 18/2 Комиссии, которое изначально предполагалось провести в Вене в декабре 2010 года, предварительно запланировано на октябрь 2011 года.

II. Роль гражданских частных служб безопасности на национальном уровне

7. Большинство представляющих ответы государств сообщили о наличии гражданских частных служб безопасности на их территориях.

8. Согласно поступившей информации, основная роль и задачи, выполняемые гражданскими частными службами безопасности, включают задачи, связанные с физическим и электронным наблюдением и защитой физических и юридических лиц, имущества и перевозки имущества по поручению частных лиц. Несколько государств² упомянули в числе обязанностей этих служб проведение расследований или предоставление услуг частного сыска. Наряду с этим несколько государств³ отметили, что частные службы безопасности обеспечивают охрану порядка, занимаясь вопросами безопасности участников массовых мероприятий, таких как ярмарки и спортивные мероприятия; отдельные государства⁴ также сообщили о задачах по охране аэропортов и обеспечению безопасности общественного транспорта. Несколько государств⁵ упомянули о наличии служб безопасности в рамках частных предприятий, которые входят в число гражданских частных служб безопасности. Кроме того, Венгрия сообщила, что на ее территории существует два вида гражданских частных служб безопасности: компании по охране собственности и Гражданский патруль, являющийся некоммерческой организацией.

9. Все государства сообщили, что гражданские частные службы безопасности получают контракты и выполняют работу только в частных владениях либо в частных владениях, к которым имеет доступ широкая общественность. При этом, однако, в Боснии и Герцеговине⁶, Ливийской Арабской Джамахирии, Лихтенштейне, Монако, Объединенных Арабских Эмиратах, Швейцарии и Швеции контракты с частными службами безопасности также заключали органы государственной власти, как указано ниже:

а) В Ливийской Арабской Джамахирии с этой целью учрежден специальный департамент, отвечающий за заключение контрактов с частными охранными фирмами для поддержания общественной безопасности, предупреждения преступности и борьбы с ней;

¹ Доклад о проведении организационного совещания будет предоставлен Комиссии в виде документа зала заседаний (E/CN.15/2011/CRP.2).

² Аргентина, Босния и Герцеговина (только Республика Сербская и округ Брчко), Гватемала, Канада, Кипр, Колумбия, Сальвадор, Российская Федерация, Филиппины, Чешская Республика и Эквадор.

³ Венгрия, Германия, Канада, Кипр, Лихтенштейн, Монако, Швейцария, Ямайка и Япония.

⁴ Германия, Канада, Кипр, Швейцария, Швеция, Ямайка и Япония.

⁵ Босния и Герцеговина (только Федерация Боснии и Герцеговины), Канада, Монако и Норвегия.

⁶ Только в Федерации Боснии и Герцеговины; в Республике Сербской и округе Брчко данная практика запрещена.

b) Законодательство Монако а priori не предусматривает возможность заключения руководящими органами контракта с гражданскими частными службами безопасности, однако соответствующее разрешение может быть выдано;

c) Швеция сообщила, что наряду с обычными гражданскими частными службами безопасности существует система, в рамках которой полицейские органы назначают на должности частных охранников. В задачи частных охранников входит оказание полиции помощи в поддержании общественного порядка. Эти сотрудники служб безопасности, назначенные полицией, проходят военную подготовку для оказания помощи в наблюдении за определенными зданиями, помещениями или иными объектами в целях недопущения диверсий, террористических актов, шпионажа и ограблений;

d) Объединенные Арабские Эмираты и Швейцария пользовались услугами гражданских частных охранных фирм для защиты объектов инфраструктуры, в частности посольств; при этом швейцарские муниципалитеты регулярно нанимали частные фирмы для выполнения различных задач, особенно в сфере обеспечения безопасности общественного транспорта.

10. Относительно общих полномочий гражданских частных служб безопасности, рассматриваемых в контексте их роли на соответствующей территории, несколько государств⁷ сообщили, что полномочия гражданских частных охранных фирм и их сотрудников, связанные с обеспечением соблюдения уголовно-правовых норм, не превышают полномочий частных лиц в этой области и являются менее широкими, нежели полномочия государственной полиции. Это означает, что они, как и частные лица, имеют общее право остановить то или иное лицо, могут вмешаться (и в ряде случаев даже осуществить арест), когда то или иное лицо совершает преступление, преследуемое по обвинительному акту, использовать силу для законной самообороны или применить разумно необходимую силу с целью предотвратить совершение преступления, которое может причинить серьезный вред лицу или имуществу. Кроме того, несколько государств⁸ сообщили, что гражданским частным службам безопасности разрешается при выполнении своих функций требовать предъявления удостоверений личности и обыскивать лиц, желающих войти в помещения или посетить определенное мероприятие. Многие представляющие ответы государства⁹ отметили, что общая роль и функции частных служб безопасности состоят в поддержке деятельности по обеспечению общественной безопасности и что такие службы оказывают упреждающее и/или сдерживающее воздействие на преступников.

11. Следующие государства сообщили об устойчивом или активном увеличении спроса на услуги частных служб безопасности и предложения таких услуг:

a) Аргентина, Индия, Объединенные Арабские Эмираты, Португалия, Таиланд и Чили отметили значительное увеличение спроса на услуги частных служб безопасности и связанное с этим увеличение предложения таких услуг;

b) Ямайка сообщила, что потребность гражданского населения в личной безопасности и спрос на ее обеспечение значительно возросли;

⁷ Босния и Герцеговина, Венгрия, Иордания, Канада, Лихтенштейн, Монако, Норвегия, Турция и Швейцария.

⁸ Бельгия, Венгрия, Канада, Финляндия и Хорватия.

⁹ Аргентина, Боливия (Многонациональное Государство), Венгрия, Гватемала, Германия, Испания, Колумбия, Лихтенштейн, Турция, Хорватия, Эквадор и Ямайка.

с) Канада указала, что частные службы безопасности существуют во многих регионах страны, а число сотрудников таких служб и количество соответствующих предприятий в последнее десятилетие постоянно увеличивались;

д) Чешская Республика отметила не только увеличение количества коммерческих организаций, в частном порядке оказывающих услуги по обеспечению безопасности, и числа их сотрудников, но и увеличение текучести кадров таких служб;

е) Сальвадор сообщил, что после завершения конфликта в 1992 году резко увеличилось количество частных охранных предприятий, штат которых чаще всего состоял из военных, сотрудников других органов безопасности и небольшого числа бывших сальвадорских повстанцев;

ф) Лихтенштейн отметил более активное использование частных служб безопасности не только частными предпринимателями, но и муниципалитетами;

г) Объединенные Арабские Эмираты отметили множество аналогий в том, что касается роли гражданской частной полиции и соответствующих структур в странах Европы и Азии, Канаде и Соединенных Штатах. По мере роста профессионализма частного сектора он начал принимать на себя определенные функции государственных полицейских органов, которые исторически осуществлялись только государственной полицией (охрана посольств и важных объектов национальной инфраструктуры и рассмотрение дорожно-транспортных происшествий, контроль и проведение расследований), либо выполнять эти функции совместно с государственной полицией, позволяя ей сосредоточиться на более важных вопросах.

12. Несколько государств¹⁰ недвусмысленно отметили, что, несмотря на повышение роли гражданских частных служб безопасности в предупреждении преступности и обеспечении общественной безопасности, эти службы по-прежнему выполняют вспомогательные функции по отношению к государственным службам безопасности в процессе обеспечения безопасности населения. Согласно поступившей информации, основную ответственность за обеспечение общественного порядка, защиты и безопасности, включая предупреждение преступности, несет государство.

III. Вклад гражданских частных служб безопасности в предупреждение преступности и обеспечение общественной безопасности

13. Большинство государств весьма позитивно оценили результаты деятельности гражданских частных служб безопасности и их вклад в предупреждение преступности и обеспечение общественной безопасности, однако некоторые из них подчеркнули, что использование частных служб безопасности в отдельных случаях может приводить к негативным последствиям ввиду ненадлежащего функционирования этих служб¹¹.

¹⁰ Аргентина, Босния и Герцеговина, Германия, Индия, Иордания, Испания, Норвегия, Португалия, Таиланд, Турция, Чешская Республика, Чили и Швейцария.

¹¹ Оман, Сальвадор, Таиланд и Эквадор.

A. Предупреждение преступности

14. Большинство государств¹² сообщили, что частные службы безопасности в целом играют важную роль в предупреждении преступности либо крайне необходимы для достижения этой цели. Следующие государства сообщили, что эта роль не сводится к простому оказанию содействия:

а) Кипр отметил, что сотрудничество между гражданскими частными службами безопасности и полицией обеспечило не только профилактическое воздействие, но и достижение значительных результатов в деле активного пресечения преступлений;

б) Лихтенштейн сообщил, что гражданские частные структуры по обеспечению безопасности не только играют определенную роль в предупреждении преступности, но и косвенным образом помогают бороться с ней;

с) Норвегия и Турция отметили, что предупреждение преступности является главной задачей гражданских частных служб безопасности;

д) Республика Корея сообщила, что в связи с усложнением структуры и повышением разнообразия служб безопасности эти службы обеспечивают безопасность ключевых национальных учреждений и предприятий по поручению полиции;

е) Российская Федерация сообщила о ряде операций по борьбе с преступной деятельностью, успешно завершенных ее властями в сотрудничестве с частными службами безопасности.

15. Вместе с тем некоторые государства также отметили негативные последствия деятельности этих служб:

а) Сальвадор подтвердил, что гражданские частные службы безопасности действительно должны заниматься профилактикой малозначительных преступлений, однако они не создают препятствий для совершения серьезных преступлений. На деле, согласно поступившей информации, такие службы становятся жертвами серьезных преступлений либо их соучастниками;

б) Эквадор отметил, что в соответствии с его законодательством гражданские частные службы безопасности должны предотвращать преступления и сотрудничать с полицией, однако им было установлено, что частные охранные компании во многих случаях не соблюдают национальные положения, поскольку выступают в качестве субъектов предпринимательской деятельности и не считают содействие предупреждению преступности своей основной задачей.

16. Канада, Португалия и Швейцария заявили, что вклад гражданских частных служб безопасности в предупреждение преступности (и обеспечение общественной безопасности) с трудом поддается качественной и количественной оценке, однако отметили, что, учитывая задачи, которые они выполняют (в Канаде и Швейцарии), увеличение количества таких служб и возросший объем инвестиций в данный сектор (в Португалии), можно предположить, что эти частные службы безопасности косвенным образом способствуют предупреждению преступности. Швейцария отметила, что, хотя она не может дать точную качественную и количественную

¹² Аргентина, Бахрейн, Боливия (Многонациональное Государство), Венгрия, Гватемала, Германия, Египет, Испания, Канада, Кипр, Колумбия, Лихтенштейн, Монако, Норвегия, Объединенные Арабские Эмираты, Португалия, Республика Корея, Сальвадор, Таиланд, Турция, Филиппины, Хорватия, Чешская Республика, Швейцария, Швеция и Ямайка.

оценку вклада гражданских частных служб безопасности в предупреждение преступности и обеспечение общественной безопасности, эти службы, по ее мнению, помогают добиться того, чтобы жители страны чувствовали себя защищенными.

17. В контексте вопроса о том, каким образом гражданские частные службы безопасности вносят свой вклад в предупреждение преступности, наиболее важными элементами считаются характер их деятельности и задач и сотрудничество с полицией. Многие представляющие ответы государства¹³ полагают, что основной вклад таких служб в предупреждение преступности состоит в обеспечении зримого присутствия. Это означает, что гражданские частные службы безопасности считаются организациями, содействующими предупреждению преступности, ввиду осуществляемых ими задач, начиная с защиты людей и имущества и патрулирования улиц и общин и заканчивая выполнением заданий общего характера по обеспечению наблюдения с помощью электронных средств. В связи с этим они рассматриваются как службы по предупреждению преступности и своим присутствием удерживают от совершения преступных действий, в частности по причине того, что их сотрудники носят униформу и поэтому особенно заметны.

18. В этом контексте Объединенные Арабские Эмираты также отметили, что присутствие большего числа одетых в униформу сотрудников служб безопасности помогает сдерживать преступность, а наличие у этих сотрудников дополнительной подготовки по отработке конкретных навыков (например, связанных с проведением ареста, сбором доказательств и оформлением протоколов) также способствует сокращению количества преступлений. Многие государства¹⁴ пришли к выводу о том, что основной вклад подобных служб в предупреждение преступности состоит в оказании помощи и особенно в информировании полиции о преступной деятельности; несколько государств¹⁵ также упомянули о важной роли гражданских частных служб безопасности в сборе доказательств.

В. Обеспечение общественной безопасности

19. Некоторые государства¹⁶ отметили важный вклад гражданских частных служб безопасности в обеспечение общественной безопасности, указав задачи и мероприятия, которые они осуществляют, и их роль в информировании полиции.

20. Несколько государств сообщили о позитивных результатах работы гражданских частных служб безопасности по обеспечению общественной безопасности на их территории:

а) Аргентина отметила, что гражданские частные службы безопасности способствуют обеспечению общественной безопасности как часть государственных служб безопасности;

¹³ Аргентина, Германия, Канада, Кипр, Лихтенштейн, Объединенные Арабские Эмираты, Сальвадор, Таиланд, Филиппины, Хорватия, Чешская Республика, Швейцария, Швеция и Ямайка.

¹⁴ Азербайджан, Бельгия, Боливия (Многонациональное Государство), Венгрия, Гватемала, Индия, Испания, Кипр, Колумбия, Лихтенштейн, Норвегия, Таиланд, Филиппины и Ямайка.

¹⁵ Азербайджан, Испания, Кипр, Колумбия, Объединенные Арабские Эмираты, Таиланд, Филиппины и Ямайка.

¹⁶ Азербайджан, Аргентина, Боливия (Многонациональное Государство), Венгрия, Гватемала, Индия, Испания, Колумбия, Лихтенштейн, Монако, Норвегия, Таиланд, Филиппины, Чешская Республика, Швеция и Ямайка.

b) Колумбия заявила, что гражданские частные службы безопасности приносят неоценимую пользу в деле обеспечения безопасности граждан;

c) Ямайка сообщила, что присутствие частных охранных фирм создает условия не только для более безопасной жизни в общинах, но и для повышения стабильности экономики и более эффективного оказания частных и социальных услуг на уровне общин;

d) Германия, среди прочего, отметила связанное с вводом в действие гражданских частных служб безопасности устойчивое улучшение ситуации в области обеспечения безопасности общественного транспорта, где созданы более безопасные условия в плане субъективных ощущений пассажиров (особенно лиц пожилого возраста и женщин) и зафиксировано уменьшение количества случаев причинения телесных повреждений и домогательств, а также ущерба, являющегося результатом актов вандализма и нанесения надписей и рисунков на стены.

21. В своем ответе Чешская Республика отметила, что гражданские частные службы безопасности вносят важный вклад в обеспечение общественной безопасности, но не охватывают общество в целом. Эквадор же вообще не считает, что частные службы безопасности помогают обеспечивать такую безопасность; по мнению этой страны, на деле такие службы нередко подрывают общественную безопасность своим непрофессионализмом (например, работают без необходимых лицензий на оружие).

С. Сотрудничество с полицией

22. Считается, что сотрудничество гражданских частных служб безопасности с полицейскими органами играет очень важную роль в деле содействия предупреждению преступности и/или обеспечению общественной безопасности. Многие государства¹⁷ заявили, что сотрудничество таких служб с полицией является одной из главных форм оказания поддержки в предупреждении преступности и/или обеспечении общественной безопасности. Российская Федерация сообщила, что, опираясь на национальное законодательство 1992 года, касающееся данного вопроса, эти службы сотрудничают с соответствующими государственными органами в деле расследования и предупреждения преступлений. Несколько государств¹⁸ представили сведения о том, что гражданские частные службы безопасности обязаны сотрудничать с полицией и/или оказывать ей поддержку в иных формах (передавать информацию о преступной деятельности, помогать в сборе доказательств).

23. Аргентина отметила, что сотрудники частных служб безопасности должны следовать инструкциям полиции, а в Гватемале от них могут потребовать оказания полиции помощи в поддержании общественного порядка. Венгрия сообщила, что гражданские частные службы безопасности обязаны согласовывать свою деятельность с полицией. По данным Филиппин, в случаях стихийных бедствий или катастроф государство или местные органы власти могут мобилизовать гражданские частные службы безопасности или включить их в свою деятельность. Кроме того,

¹⁷ Аргентина, Бахрейн, Бельгия, Боливия (Многонациональное Государство), Венгрия, Гватемала, Германия, Индия, Испания, Канада, Кипр, Колумбия, Лихтенштейн, Монако, Норвегия, Объединенные Арабские Эмираты, Таиланд, Филиппины, Финляндия, Эквадор и Ямайка.

¹⁸ Азербайджан, Аргентина, Бахрейн, Бельгия, Боливия (Многонациональное Государство), Венгрия, Гватемала, Индия, Испания, Колумбия, Филиппины, Финляндия и Ямайка.

Испания сообщила, что все граждане обязаны сотрудничать с полицейскими органами и что на гражданские частные службы безопасности возложена особая обязанность сотрудничать с полицией, оказывать ей помощь и следовать ее инструкциям. Испания также сообщила, что в последнее время сотрудничество между частными службами безопасности и полицией активизировалось.

24. Несколько государств¹⁹ отметили, что гражданские частные службы безопасности не только помогают полиции предупреждать преступления и обеспечивать общественную безопасность, но и могут задерживать преступников. В зависимости от конкретного государства точные полномочия гражданских частных служб безопасности варьируют от заключения под стражу и задержания до временного ограничения передвижения. Бельгия, Канада, Лихтенштейн и Швейцария отметили, что частным охранникам разрешается применять только минимальную силу, чтобы удержать человека от совершения преступления и/или произвести его арест. В Венгрии осуществлять задержание при необходимости разрешается только охранникам, имеющим лицензию, а Гражданский патруль, являющийся некоммерческой организацией, не обладает такими полномочиями.

25. Следующие государства сообщили о вкладе гражданских частных служб безопасности в оказание поддержки полиции в выполнении ее работы:

а) Германия сообщила об общем вкладе гражданских частных служб безопасности в работу полиции, связанном с оказанием поддержки в выполнении задач по наблюдению и патрулированию;

б) Швейцария сообщила, что в определенных ситуациях муниципалитеты заключают контракты с гражданскими частными охранными фирмами, поручая им патрулировать городские районы или регулировать движение в местах проведения дорожных работ, чтобы освободить полицию от этих задач;

в) Турция сообщила, что основная задача гражданских частных охранных фирм связана исключительно с предупреждением преступности. Таким образом, деятельность частных служб безопасности способствует сокращению объема работы государственных служб безопасности в сфере предупреждения преступности и помогает им уделять больше внимания борьбе с преступностью;

г) Объединенные Арабские Эмираты добавили, что подготовка, проведение экзаменов и лицензирование частного сектора могут оказаться гораздо более рентабельными, нежели финансирование подразделения государственной полиции аналогичного размера.

26. Несколько государств сообщили о наличии специальных механизмов для сотрудничества полиции и гражданских частных служб безопасности. В Колумбии в рамках стратегии предупреждения преступности правительство создало "сеть гражданской поддержки и солидарности", призванную предотвращать преступления, обеспечивать защищенный обмен информацией и служить механизмом взаимодействия и коммуникации между полицией и частными службами безопасности; частным охранным фирмам страны предписано поддерживать связь с этой сетевой организацией. Германия сообщила, что на государственном уровне существуют специальные соглашения о сотрудничестве полиции и частных служб безопасности, на основе которых частные фирмы оказывают полиции поддержку в организации наблюдения и патрулирования; наряду с этим создаются партнерства по вопросам безопасности, занимающиеся, в частности, местным общественным и междугородным транспортом страны, и обеспечивается специальное

¹⁹ Аргентина, Бельгия, Венгрия, Канада, Лихтенштейн, Финляндия, Хорватия и Швейцария.

сотрудничество, например, при проведении массовых мероприятий. Венгрия отметила специальное сотрудничество между государством и некоммерческой организацией "Гражданский патруль", которая взаимодействует с местными властями, полицией, главным национальным управлением по организации работ в случае стихийных бедствий, таможенной службой и финансовыми органами, а также с аппаратом заместителя статс-секретаря по рациональному использованию природных ресурсов и защите окружающей среды. Наконец, Таиланд заявил, что он считает гражданские частные службы безопасности частью сети по охране порядка в общинах, предусмотренной стратегией Королевской полиции Таиланда в области предупреждения и пресечения преступности.

IV. Национальное законодательство по вопросам обеспечения надлежащего надзора за охраной порядка гражданскими частными службами

A. Общая ситуация

27. Несколько государств сообщили о наличии²⁰ либо исправлении²¹ правового регламента, касающегося частных служб безопасности; другие государства ответили, что они разрабатывают новые законодательные инициативы по данному вопросу²² или соответствующие поправки, а третьи отметили необходимость²³ в новом регламенте. Норвегия, вошедшая в число государств, которые внесли поправки в свои законы или нормативно-правовые акты относительно частных служб безопасности, отметила, что цель внесенной ею поправки, которая вступит в силу в 2011 году, состоит в обеспечении правовых гарантий для лиц, вступающих в контакт с гражданскими частными службами безопасности, высоких стандартов работы таких служб и надлежащего общественного контроля. Федерация Боснии и Герцеговины в 2008 году внесла поправки в свое законодательство с целью расширить круг потенциальных клиентов за счет включения в него различных учреждений, в том числе органов власти на уровне Федерации, кантонов, городов и муниципалитетов, и защиту объектов, используемых политическими партиями.

28. Некоторые государства²⁴, указавшие, что они внесли либо планируют внести поправки в национальное законодательство, уточнили, что это связано с увеличением количества частных служб безопасности и охранных фирм на их территории. Аргентина, Гватемала, Чешская Республика и Чили сообщили, что ввиду повышения спроса на частные службы безопасности был сделан вывод о необходимости таких служб с квалифицированным и хорошо обученным персоналом и обновления законодательства для достижения этой цели. Канада сообщила о том, что несколько провинций вносят либо планируют внести поправки в соответствующее законодательство, а также о предпринимаемых усилиях по гармонизации стандартов и обмена информацией между провинциями. Эквадор отметил, что в отдельных случаях гражданские частные службы безопасности могут оказывать негативное воздействие на предупреждение преступности и обеспечение общественной безопасности по причине несовершенства существующего законодательства; он

²⁰ Аргентина, Канада, Норвегия, Турция, Филиппины, Хорватия, Чили и Швейцария.

²¹ Босния и Герцеговина, Норвегия, Филиппины и Хорватия.

²² Аргентина, Гватемала, Канада, Таиланд и Чили.

²³ Гватемала, Таиланд, Чешская Республика, Швейцария и Эквадор.

²⁴ Аргентина, Гватемала, Канада, Чешская Республика и Чили.

сообщил, что национальное законодательство будет исправлено либо заменено новым законодательством, содержащим положения, которые позволят осуществлять эффективный мониторинг в различных областях деятельности частных охранных компаний.

В. Выдача разрешений

29. Обращаясь к вопросу о регулировании деятельности гражданских частных служб безопасности, следует отметить, что в подавляющем большинстве стран, которые представляют ответы, частные службы безопасности и их сотрудники должны в той или иной форме получить разрешение правительства, чтобы иметь возможность заниматься своей деятельностью.

30. Точные требования в отношении выдачи лицензии или разрешения сформулированы по-разному. Большинство государств требуют наличия разрешения или лицензии в той или иной форме не только у частной охранной фирмы, но и у ее сотрудников. Как правило, государства²⁵, представившие такие сведения, пояснили, что они требуют выдачи разрешения не только подателю заявления (физическому лицу – директору или правлению – или юридическому лицу), но и его работникам. Индия требует выдачи лицензии владельцам частных служб безопасности и предусматривает специальные требования для персонала. Норвегия ответила, что она требует наличия разрешений только у владельцев частных служб безопасности или членов правления.

31. Несколько государств из числа представляющих ответы сообщили о требованиях, при соблюдении которых выдается лицензия²⁶ и которые касаются следующих аспектов: а) гражданство²⁷; б) минимальный возраст²⁸; в) полная правоспособность²⁹; д) отсутствие судимости³⁰; е) профессиональная подготовка/опыт работы или соответствующее образование³¹; ф) получатель лицензии не должен являться сотрудником государственных служб безопасности³²; г) получатель лицензии не должен быть уволен из государственных служб безопасности за бесчестное поведение³³; h) физическая и психологическая пригодность³⁴; i) прохождение курсов подготовки³⁵; j) отсутствие данных об

²⁵ Азербайджан, Аргентина, Бельгия, Боливия (Многонациональное Государство), Гватемала, Германия, Испания, Кипр, Лихтенштейн, Монако, Объединенные Арабские Эмираты, Оман, Турция, Филиппины, Финляндия, Чешская Республика и Швеция.

²⁶ Аргентина, Бахрейн, Бельгия, Боливия (Многонациональное Государство), Гватемала, Германия, Индия, Испания, Кипр, Лихтенштейн, Монако, Объединенные Арабские Эмираты, Оман, Турция, Филиппины, Финляндия, Чешская Республика, Швеция, Эквадор и Ямайка.

²⁷ Аргентина, Индия и Филиппины требовали, чтобы физические лица, работающие в гражданских частных службах безопасности, имели соответствующее гражданство. Бельгия и Кипр требовали наличия у них гражданства одного из государств – членов Европейского союза.

²⁸ Аргентина, Бельгия, Кипр, Филиппины, Финляндия и Чешская Республика. (Филиппины требовали, чтобы возраст частных охранников не превышал 50 лет, а возраст руководителей частных служб безопасности составлял не менее 25 лет.)

²⁹ Аргентина и Чешская Республика.

³⁰ Аргентина, Бельгия, Индия, Лихтенштейн, Монако, Филиппины и Чешская Республика.

³¹ Аргентина, Бельгия, Гватемала, Германия, Индия, Филиппины и Чешская Республика.

³² Аргентина, Бельгия и Кипр.

³³ Аргентина, Индия и Кипр.

³⁴ Аргентина, Индия, Кипр и Филиппины.

³⁵ Аргентина, Индия, Испания, Кипр, Турция, Эквадор и Ямайка.

употреблении наркотиков³⁶ или злоупотреблении алкоголем³⁷; к) личная надежность и высокие моральные качества³⁸; и l) соответствующее лицо не должно участвовать в торговле оружием или его изготовлении³⁹.

32. Для юридических лиц были сформулированы дополнительные требования, представленные ниже: а) директора/руководители должны соответствовать требованиям, предусмотренным для физических лиц⁴⁰; и б) частные охранные фирмы должны быть обычными обществами⁴¹, предлагать услуги лицензированных сотрудников⁴², владеть достаточными активами⁴³ и предоставлять гарантии гражданско-правовой ответственности сотрудников и фирмы⁴⁴. Филиппины сообщили о дополнительном специальном требовании, касающемся законодательного ограничения на численность сотрудников учреждения: не более 1000 сотрудников в Маниле, не более 500 в других крупных городах и муниципалитетах первого класса и не более 200 в других муниципалитетах.

С. Полномочия, ограничения и обязанности

33. Несколько государств также представили информацию о полномочиях, ограничении полномочий и обязанностях гражданских частных служб безопасности согласно их законодательству по данному вопросу.

34. В целом частные охранники и службы безопасности при осуществлении своей деятельности имеют право: а) проводить осмотр и проверку лиц, транспортных средств и движимого имущества с целью обнаружения опасных объектов, способных создать угрозу для мероприятия, лица или здания, безопасность которого они обеспечивают⁴⁵; б) использовать инструменты, позволяющие обнаружить оружие и взрывчатые вещества⁴⁶; в) требовать предъявления удостоверений личности при определенных обстоятельствах⁴⁷; д) применять минимальную необходимую физическую силу, если этого требует ситуация⁴⁸; е) при необходимости производить арест⁴⁹; ф) использовать собак⁵⁰; г) носить огнестрельное оружие⁵¹; и) носить

³⁶ Кипр и Филиппины.

³⁷ Филиппины.

³⁸ Гватемала, Германия, Индия, Лихтенштейн, Монако, Филиппины и Финляндия.

³⁹ Бельгия и Кипр.

⁴⁰ Аргентина.

⁴¹ Аргентина.

⁴² Многонациональное Государство Боливия.

⁴³ Финляндия.

⁴⁴ Аргентина, Бельгия, Германия, Канада, Монако, Филиппины и Финляндия.

⁴⁵ Бельгия, Венгрия, Финляндия и Хорватия.

⁴⁶ Венгрия.

⁴⁷ Бельгия, Венгрия и Хорватия.

⁴⁸ Бельгия, Венгрия, Канада, Финляндия и Хорватия.

⁴⁹ Аргентина, Бельгия, Венгрия, Канада, Лихтенштейн, Финляндия, Хорватия и Швейцария.

⁵⁰ Венгрия, Финляндия и Хорватия.

⁵¹ Аргентина, Бельгия, Индия, Канада, Колумбия, Монако, Сальвадор, Филиппины, Финляндия, Хорватия и Чили при определенных условиях или с учетом ряда ограничений разрешают сотрудникам частных служб безопасности носить огнестрельное оружие в зависимости от задачи и местонахождения. Канада и Финляндия отметили, что использование такого оружия строго ограничивается случаями, когда в этом есть острая необходимость. Венгрия сообщила, что частные охранники могут иметь при себе химические средства и резиновые дубинки и использовать их только с целью самообороны.

униформу⁵²; и i) обслуживать политическую партию или обеспечивать безопасность ее помещений и оборудования⁵³.

35. Анализ полученных ответов показал, что частным охранникам и службам безопасности запрещено: а) вмешиваться в политические или профсоюзные конфликты или мероприятия⁵⁴; б) перехватывать сообщения или получать информацию с помощью технических средств либо входить в здания без цели организовать наблюдение⁵⁵; в) скрывать от правоохранительных органов информацию о совершенных или планируемых правонарушениях⁵⁶; d) делать видео- или аудиозаписи, осуществлять фото- или киносъемку на объектах, безопасность которых они обеспечивают, без письменного разрешения представителей соответствующего юридического лица, занимающихся такими вопросами, и разрешения собственника или законного владельца объекта⁵⁷; е) выносить за пределы объекта, безопасность которого они обеспечивают, специальное оборудование, выданное частной охранной компанией или подразделением службы безопасности соответствующего юридического лица для служебного пользования⁵⁸; f) совершать действия, которые могут наносить ущерб правам и свободам, жизни, здоровью, репутации, достоинству, имуществу или законным интересам физических лиц⁵⁹; g) передавать информацию о своих клиентах⁶⁰; h) собирать информацию о политических убеждениях своих клиентов при осуществлении своей деятельности⁶¹; i) носить униформу без соответствующего разрешения⁶²; и j) использовать эмблемы или другие знаки отличия⁶³.

36. Обязанности, которые должны выполнять частные охранники и службы безопасности, включали учет используемого огнестрельного оружия и его владельцев⁶⁴; безотлагательное информирование Министерства внутренних дел и органов прокуратуры о любом инциденте, связанном с применением физической силы или специальных средств⁶⁵; ведение списка всех сотрудников частной службы

⁵² В Канаде и Колумбии сотрудникам частных служб безопасности разрешается носить униформу. В Аргентине, Бельгии, Индии, Лихтенштейне, Филиппинах и Финляндии это разрешено при условии выбора такой униформы, которая не позволит третьим сторонам принять сотрудников частных служб безопасности за сотрудников государственной полиции. В Бельгии и Лихтенштейне использование униформы должно быть предварительно утверждено соответствующим министерством.

⁵³ В Федерации Боснии и Герцеговины (но не в Республике Сербской и округе Брчко) прямо разрешено осуществлять обслуживание политических партий.

⁵⁴ Аргентина и Бельгия.

⁵⁵ Аргентина.

⁵⁶ Азербайджан.

⁵⁷ Азербайджан.

⁵⁸ Азербайджан.

⁵⁹ Азербайджан.

⁶⁰ Азербайджан и Бельгия.

⁶¹ Аргентина и Бельгия.

⁶² Азербайджан и Индия.

⁶³ Азербайджан.

⁶⁴ Бельгия.

⁶⁵ Азербайджан.

безопасности и мероприятий, в которых они участвовали⁶⁶; ношение удостоверений личности⁶⁷ и униформы⁶⁸.

D. Ответственность за выдачу разрешений и надзор

37. В связи с проблемой надлежащего правового надзора за деятельностью гражданских частных служб безопасности возник вопрос о том, какой орган несет ответственность за обеспечение контроля и надзора. Обычно орган, отвечающий за выдачу разрешений, входит в состав Министерства внутренних дел⁶⁹, министерств или департаментов торговли⁷⁰, специальных департаментов по данному сектору⁷¹ или полиции⁷². В разных странах ответственность за выдачу разрешений примерно одинаково распределена между различными ведомствами и департаментами.

38. В трех странах сложилась иная ситуация. В Монако разрешения частным охранным фирмам выдает государственный министр; в Швеции охранники, назначаемые на должности, получают разрешения в полиции, а остальные охранники – в административном совете округа; в Чили ответственность за это несет таможенная служба.

39. Административный надзор за деятельностью гражданских частных служб безопасности (т. е. их регистрацию и выдачу разрешений) осуществляют Министерство внутренних дел и специальные департаменты по данному сектору или коммерческие департаменты государственной администрации. В то же время обеспечением применения установленного регламента (т. е. надзором и контролем над частными службами безопасности) обычно занимается полиция:

а) Полиция отвечает за обеспечение соблюдения законодательства, осуществляя надзор, наблюдение и контроль за частными службами безопасности в Боливии (Многонациональном Государстве), Боснии и Герцеговине (дополнительная инспекционная проверка проводится уполномоченными сотрудниками Министерства внутренних дел), Гватемале, Монако, Португалии, Филиппинах, Финляндии и Японии;

⁶⁶ Кипр.

⁶⁷ Аргентина и Финляндия. В Бельгии частные охранники должны иметь при себе удостоверения личности, отправляясь на особые задания или задания, при выполнении которых их можно будет принять за сотрудников государственных служб; в Индии каждый частный охранник должен иметь при себе удостоверение личности с фотографией.

⁶⁸ В Бельгии частные охранники обязаны носить униформу в определенных ситуациях. Регламент Финляндии предусматривает ношение униформы частными охранниками, однако эта униформа должна отличаться от униформы государственных служб безопасности.

⁶⁹ Азербайджан, Аргентина (при помощи Национального регистра вооружений), Бахрейн, Бельгия, Индия, Испания, Объединенные Арабские Эмираты, Португалия, Республика Корея, Российская Федерация, Турция, Финляндия и Хорватия.

⁷⁰ Германия, Канада (на уровне провинций), Лихтенштейн, Норвегия, Таиланд и Чешская Республика.

⁷¹ Боливия (Многонациональное Государство) (Национальный департамент по контролю над деятельностью частных охранных фирм), Колумбия (Superintendencia Supervigilancia), Ливийская Арабская Джамахирия (Государственное управление по вопросам обеспечения безопасности населения на местном уровне), Эквадор (Департамент по наблюдению и надзору за деятельностью частных организаций по обеспечению безопасности), Ямайка (Управление по вопросам регулирования деятельности частных служб безопасности).

⁷² Босния и Герцеговина, Гватемала, Кипр, Оман (главный инспектор полиции и таможни), Сальвадор, Филиппины и Япония.

b) В Бельгии, Индии, Турции и Хорватии эти задачи выполняет Министерство внутренних дел;

c) В Ливийской Арабской Джамахирии и Ямайке специальный департамент, отвечающий за функционирование частных служб безопасности, также несет ответственность за обеспечение применения законодательства и, следовательно, мониторинг деятельности этих служб;

d) В Лихтенштейне ответственность за это несет Управление по экономическим вопросам при поддержке полиции, которая занимается проверкой надежности;

e) В Российской Федерации надзор за этими службами осуществляет Генеральная прокуратура.

Е. Санкции

40. Большинство государств сообщили, что с целью добиться соблюдения правовых норм ими используется система санкций, позволяющая наказывать за нарушения действующих положений. Многие государства освоили практику взимания штрафов за нарушения действующего законодательства⁷³; несколько государств сообщили, что они также используют меру наказания в виде отзыва или приостановления действия (на временной или постоянной основе) разрешения или лицензии⁷⁴.

41. Несколько государств отметили, что они также применяют наказание в виде лишения свободы за совершение определенных правонарушений⁷⁵, а Испания и Португалия упомянули о внедрении системы санкций, призванных обеспечить соблюдение нормативных положений частными службами безопасности, не указав характер этих санкций. Согласно сообщению Чили, система санкций будет введена в действие с принятием нового законопроекта о частных службах безопасности. Хорватия отметила особое внимание, уделяемое проведению инспекций, и сообщила о предъявлении большого количества обвинений в незаконном преследовании частных служб безопасности.

Г. Оценка правового надзора

42. В связи с вопросом о правовом надзоре за гражданскими частными службами безопасности несколько государств⁷⁶ сообщили о разработке специальных правовых норм, касающихся этих служб.

43. Лишь немногие государства представили четкие сведения об оценке уровня правового надзора. Следующие государства сообщили, что их законодательство обеспечивает достаточный или надлежащий надзор:

⁷³ Аргентина, Бельгия, Кипр, Лихтенштейн, Монако, Сальвадор, Турция, Филиппины, Финляндия, Хорватия и Чешская Республика.

⁷⁴ Аргентина, Бельгия, Боливия (Многонациональное Государство), Индия, Лихтенштейн, Турция, Филиппины, Швеция и Япония.

⁷⁵ Индия, Кипр, Турция и Филиппины.

⁷⁶ Боливия (Многонациональное Государство), Босния и Герцеговина, Венгрия, Индия, Кипр, Лихтенштейн, Монако, Норвегия, Португалия, Сальвадор и Хорватия.

а) Аргентина сообщила, что действующее законодательство считается достаточным, добавив, что новое законодательство, находящееся на рассмотрении, обеспечит повышение качества работы и ее результативности;

б) В Лихтенштейне законодательство предусматривает надлежащие правила для различных коммерческих актов и уголовный кодекс и гарантирует соответствующий надзор;

с) Норвежский закон 2009 года с внесенными поправками разработан с целью обеспечить правовые гарантии для лиц, вступающих в контакт с персоналом охранных компаний, соблюдение высоких стандартов, эффективный контроль над деятельностью такого рода и недопущение создания служб безопасности в нарушение этого закона и позволяет осуществлять надлежащий надзор за гражданскими частными службами безопасности;

д) В Испании нормативные положения сформулированы с целью обеспечить соответствие деятельности гражданских частных служб безопасности их задачам или функциям, связанным с предупреждением преступности и защитой людей и имущества;

е) Турция сообщила, что ее законодательство включает детальные положения, касающиеся выдачи разрешений, контроля, правоприменения и надзора.

44. Следующие государства сообщили, что не обладают четкими сведениями об адекватности текущего правового надзора за частными службами безопасности в связи с определенными недостатками законодательства либо отсутствием соответствующих законов:

а) Чешская Республика заявила, что ситуация, касающаяся соответствия надзора правовым нормам, не вполне ясна, поскольку деятельность гражданских частных служб безопасности является формой предпринимательской деятельности, регулируемой законом о лицензировании профессиональной деятельности. Таким образом, основную ответственность за обеспечение надзора за частными службами безопасности несут отделы по лицензированию профессиональной деятельности, однако в некоторых случаях эти отделы не обладают необходимым опытом. Данный недостаток отчасти компенсируется полицейскими органами. По этой причине все чаще высказываются соображения о целесообразности надлежащего регулирования деятельности гражданских частных служб безопасности в отдельном законе;

б) Эквадор сообщил, что в связи с несовершенством действующего закона надлежащий правовой надзор отсутствует. Существующее законодательство позволяет следить за деятельностью гражданских частных служб безопасности, однако имеются определенные недостатки, в связи с чем действующий закон нуждается в замене или пересмотре;

с) Таиланд отметил, что его законодательство не предусматривает обеспечение надлежащего правового надзора ввиду отсутствия соответствующего или специального нормативного акта. Однако в стране проводится правовая реформа. В 2007 году кабинетом министров был утвержден законопроект, который будет рассмотрен аппаратом Государственного совета до передачи парламенту.

45. Босния и Герцеговина сообщила, что субъекты Федерации руководствуются разными нормативными актами, в результате чего создаются неравные условия для разных гражданских частных служб безопасности в соответствующих субъектах федерации, а сектор частных охранных услуг оказывается вне сферы контроля государственных институтов. Канада упомянула о том, что правительство не

обладает юрисдикцией в отношении гражданских частных служб безопасности и что правовой надзор осуществляется провинциями; она отметила, что недавно были приняты меры по выработке общей позиции относительно обмена информацией и гармонизации стандартов. Согласно поступившим сведениям, аналогичная ситуация сложилась в Швейцарии, где основные функции по надзору за гражданскими частными службами безопасности возложены на кантональные власти и где проводились дискуссии по вопросу унификации действующего законодательства кантонов.

V. Заключение

46. Гражданские частные службы безопасности играли важную роль на территории ряда государств. Тем не менее в большинстве государств, представляющих ответы, эта роль до сих пор может считаться вспомогательной по отношению к роли государственных служб безопасности, которые взяли на себя основные функции по обеспечению безопасных условий.

47. Считается, что гражданские частные службы безопасности вносят важный вклад, особенно если речь идет о предупреждении преступности и обеспечении общественной безопасности. Их действия по организации наблюдения и обеспечению защиты и сотрудничеству с полицией признаются полезными. Вместе с тем несколько государств сообщили о серьезных отрицательных последствиях деятельности таких служб.

48. Большинство представляющих ответы государств, по всей видимости, обеспечивают надлежащий правовой надзор за частными службами безопасности, назначив департамент, отвечающий за выдачу разрешений, надзор и наблюдение, и разработав систему санкций с целью обеспечить применение нормативных положений. Вместе с тем несколько государств сообщили о недостатках правового надзора за гражданскими частными службами безопасности; в этих государствах уже предложены новые правовые нормы либо есть понимание необходимости поправок.

49. Как представляется, в целом можно отметить увеличение количества доказательств того, что система охраны порядка гражданскими частными организациями в ряде стран является полезной вспомогательной службой. В своей резолюции 18/2 Комиссия постановила учредить группу экспертов для изучения роли гражданских частных служб безопасности и их вклада в предупреждение преступности и обеспечение общественной безопасности и для рассмотрения, в частности, вопросов, касающихся надзора за их деятельностью со стороны компетентных государственных органов. Это решение представляет собой своевременный призыв, адресованный международному сообществу и имеющий целью стимулировать выработку идей в этой важной области.

50. С учетом информации, представленной в данном документе, Комиссия по предупреждению преступности и уголовному правосудию, возможно, пожелает рассмотреть следующие меры:

а) продолжать уделять первоочередное внимание вопросу о гражданских частных службах безопасности: их роли и вкладе в предупреждение преступности и обеспечение общественной безопасности и надзоре за их деятельностью;

б) предложить государствам-членам:

і) учесть рекомендации организационного совещания, состоявшегося в Абу-Даби 10–11 мая 2010 года, в частности рекомендации по вопросам

квалификационных критериев, разработки стандартов для обеспечения гражданских частных служб безопасности, регулирования, надзора и профессиональной подготовки;

ii) продолжать обмен опытом, связанным с ролью гражданских частных служб безопасности на их территории и вкладом этих служб в предупреждение преступности и обеспечение общественной безопасности, а также с вопросами, касающимися надзора за их деятельностью со стороны компетентных национальных органов;

iii) участвовать в дискуссиях группы экспертов, учреждение которой предусмотрено резолюцией 18/2 Комиссии.
